

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
DÉPENSES OBLIGATOIRES

ET

LA LIBERTÉ DES COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 24 février 1910, à 3 heures

PAR

François de RAMEL

LICENCIÉ ÈS LETTRES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

Président : M. SAUZET.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, }
JACQUELIN, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
DÉPENSES OBLIGATOIRES

ET

LA LIBERTÉ DES COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le jeudi 24 février 1910 à 3 heures

PAR

François de RAMEL

LICENCIÉ ÈS LETTRES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS



Président : M. SAUZET.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, }
 JACQUELIN, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

Bulletin des Lois.

Rondonneau. — Collection générale des lois, décrets, arrêtés, sénatus-consultes, avis du Conseil d'Etat et règlements d'administration (de 1789 au 1^{er} avril 1814).

Duvergier. — Collection des lois et décrets.

Bulletin officiel du ministère de l'intérieur.

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

Projets de loi sur l'organisation municipale et départementale. Recueil in-8°, 1831-1834.

Projets de loi présentés au Conseil d'Etat.

Rapport au Roi sur les impositions communales, 1815-1830, 14 vol. in-4°.

Statistique générale de la France, annuaire statistique, annuaire de l'administration des contributions directes et du cadastre.

Situation financière des communes de France et d'Algérie.

Ecole des communes.

Anonyme. — De l'administration financière des communes de France, avec quelques applications à la ville de Bordeaux, 1816, in-8°.

— De l'importance des communes et des départements et de la nécessité d'accroître les ressources communales et départementales. Tulle, 1844, in-8°.

Audiffret (Marquis d'). — Le système financier de la France. 2^e éd. Paris, 1854, 4 vol. in-8°.

Barante (de). — Des communes et de l'aristocratie. Ed. Robert de Nervo, 1866.

Bécharde. — Essai sur la centralisation administrative. Paris, 1836, 2 vol. in-8°.

— De l'administration intérieure de la France. Paris, 1851, 2 vol. in-48.

Bénac. — Etude sur les dépenses obligatoires des communes. Thèse Bordeaux, 1880, in-8°.

Béquet. — La commune (extrait du *Répertoire administratif*), 1888, in-4°.

- Berthélemy (H.).** — Traité élémentaire de Droit administratif. Paris, A. Rousseau, édit. 1908.
- Bigard.** — Le principe de l'inscription d'office dans le budget communal. Thèse Paris, 1904.
- Block (M.).** — Les communes et la liberté. Paris, 1876, in-12.
- Bonnin.** — Principes d'administration publique. 3^e éd. Paris, 1812, 3 vol. in-8°.
- Bost.** — Traité de l'organisation et des attributions des corps municipaux. Paris, 2^e éd., 1840, 2 vol. in-8°.
- Braff.** — Principes d'administration communale. Paris, 2^e éd., 1861, 2 vol. in-12, *Supplément*, 1862.
- Administration financière des communes. 2^e éd. 1857, 2 vol. in-8°, *Supplément*, 1869.
- Cadoux (G.).** — Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900, suivies d'un essai de statistique comparative des charges communales des principales villes françaises et étrangères de 1878 à 1898. Paris, Berger-Levrault, 1900, in-8°.
- Constant (Vincent).** — De la décentralisation dans la commune. Thèse, 1905, in-8°, p. 274.
- Cronier.** — Etat du pouvoir municipal et de ses variations depuis la Restauration jusqu'au 28 février 1828. Paris, in-8°, 1829.
- Davenne.** — Régime administratif et financier des communes. 4^e éd., 1843.
- De Laborde (Alex.).** — De l'esprit d'association dans tous les intérêts de la communauté. 2^e éd., 1821, 2 vol. in-8°.
- Dessauret.** — De l'organisation des communes et du pouvoir municipal, selon la charte. Paris, 1828, in-8°.
- Dubois (L.-Paul).** — Essai sur les finances communales, in-18, 1898.
- Dupin.** — Introduction aux lois des communes, et Lois des communes, 2 vol. in-8°, 1823.
- Dupin (baron),** conseiller maître à la Cour des comptes. — Précis historique de l'administration et de la comptabilité des revenus communaux, Paris, 1820, in-8°.
- Dupont.** — La part des communes dans les frais du culte, Thèse Paris, 1896.
- Farge (R.).** — Étude sur la dette communale. Thèse, 1899, 235 p.
- Fiévée.** — Lettres sur le projet d'organisation municipale, 1821.
- Correspondance politique et administrative.
- Ce que tout le monde pense et ce que personne ne dit. Paris, 1821, in-8°.

- Fiévée (J.).** — Examen du rapport fait à la Chambre des députés au nom de la commission nommée pour le projet d'organisation municipale, 1821, in-8°, 64 p.
- Garbouleau.** — Des finances et de l'équilibre des budgets. Des finances de l'État, des départements et des communes, du déficit, de leurs budgets et des moyens d'y remédier, 1878, Gr. in-8°, 56 p.
- Gasparin.** — Rapport au roi sur la situation financière des communes du royaume. Exercice 1836, Paris, 1837, in-4°.
- Lambron (M.).** — Le crédit des communes. Thèse Paris, 1908, in-8°.
- Langlois.** — Des institutions locales et municipales en France et spécialement de la nouvelle organisation et des attributions des conseils généraux et d'arrondissement. Paris, 1833, in-8°.
- Lanjuinais (Comte) et de Kératry.** — De l'organisation municipale en France et du projet présenté aux Chambres en 1821, par le gouvernement du Roi sous l'empire de Charte. Paris, 1811, in-8°.
- Luçay (Comte de).** — La situation financière des communes d'après les statistiques officielles, 1806-1867, Beauvais, 1882, broch. in-8°.
- Molbroguier (P.).** — Du régime municipal en France. Paris, 1849, in-18.
- Morgand.** — La loi municipale, 7^e éd. 1906, revue et augmentée mise au courant jusqu'au 1^{er} mai 1908, 2 vol. in-8°.
- Parent-Réal (d'après Barbier).** — Du régime municipal et de l'administration du département, Paris, 1818, in-8°.
- Portiez (de l'Oise).** — Cours de législation administrative. Paris, 1808, 2 vol. in-8°.
- Ramel (de).** — Commentaire de la loi sur l'organisation municipale promulguée le 5 avril 1884, 2^e éd. Paris, 1884. A. Rousseau, édit.
- Rey (Aug.).** — Théorie du budget communal, 1897.
- Saulnier, conseiller d'État, préfet du Loiret.** — De la centralisation administrative en France. Extrait de la *Revue britannique*, publié aussi dans le *Moniteur* des 13, 14, 18 et 28 avril 1833.
- Sauzet (Marc).** — *Cours de droit administratif*, professés à la Faculté de Droit de l'Université de Paris.
- 1901-1902 : La centralisation dans l'administration départementale et communale au XIX^e siècle.
- 1902-1903 : La décentralisation dans l'administration communale depuis 1789.

Septivaux. — Réflexions sur les municipalités en 1843, in-8°.

Vaublanc (de). — Des administrations provinciales et municipales, Paris, 1828.

Vivien. — Études administratives, 1859, 2 vol. in-12.

Villefroy et Monnier. — Principes d'administration, 1 vol. in-8°, Paris, 1837.

Ymbert. — L'an VIII et l'an 1838, ou causeries familières à la portée de tous les contribuables sur cette question : Les conseils généraux de département et d'arrondissement doivent-ils avoir plus de liberté qu'il y a 37 ans ? Avec examen détaillé du projet de loi présenté à la Chambre des députés. Paris, 1838, in-8°.

LES
DÉPENSES OBLIGATOIRES
ET
LA LIBERTÉ DES COMMUNES

INTRODUCTION

La question de la décentralisation dans la commune s'est posée en France dès les premiers jours de la Restauration ; elle a donné lieu depuis à des discussions passionnées, à des études approfondies(1), et l'on peut pourtant dire qu'elle n'est pas encore définitivement résolue. Car, l'Etat, ou du moins l'administration qui personnifie l'Etat en ces matières, tient à son rôle, à ses prérogatives ; et d'autre part les partisans d'une plus grande liberté communale réclament toujours plus de liberté pour les villes, plus d'activité, plus de vie locale dans les communes rurales.

A vrai dire, la décentralisation a fait pendant le xix^e siècle des progrès qui paraissent considérables. Les communes ont obtenu le droit d'élire leurs conseils municipaux, puis leurs maires. Le cercle des attributions du Conseil

(1) Cf. M. Sauzet, *Cours à la Faculté de Droit de Paris*, 1901-1902 et 1902-1903.

municipal s'est développé. Mais en réalité les progrès ne se sont guère manifestés qu'en matière d'élection des autorités locales et d'*organisation* municipale. En fait d'attributions les progrès furent seulement apparents.

Cette inégale progression s'explique. Tout l'effort des décentralisateurs a longtemps porté sur des mesures d'*organisation* municipale ; ce que l'on supportait le plus difficilement sous l'Empire c'était bien de voir l'administration de la commune, la délibération des dépenses et des impositions communales aux mains d'agents directement nommés par le gouvernement et qui, dans les grandes villes, n'étaient pas toujours choisis parmi les habitants de la commune (1).

Et l'on pensait, non sans raison d'ailleurs, que des magistrats municipaux choisis parmi leurs concitoyens et surtout élus par eux sauraient défendre contre le gouvernement les intérêts de leurs communes. Malheureusement on attachait trop d'importance à cette question de recrutement municipal, d'élection, et l'on s'attachait trop peu à la détermination précise et au développement des attributions municipales surtout en matière de budget. Sans doute il nous est facile aujourd'hui d'apercevoir et de

(1) Parent Réal, *Du régime municipal et de l'administration du département*, 1818, p. 49. « Bonaparte ne s'astreignit pas même toujours à prendre les maires parmi les domiciliés des communes auxquelles les municipalités appartiennent... C'était faire exercer par commissariat les droits du peuple. » « On peut dire que depuis le gouvernement consulaire les Français n'eurent plus de corps municipaux. Le chef de ce gouvernement avait besoin pour agents d'esclaves envers lui, de despotes envers les autres, et la destruction du régime municipal fut conséquent à son système. »

juger la faute commise par les libéraux sous la Restauration. Mais l'on peut s'étonner cependant qu'à cette époque des esprits judicieux et clairvoyants comme Dupin s'y soient trompés (1).

La question avait été cependant posée avec clarté par un ancien conseiller d'Etat et préfet de l'Empire : Fiévée.

Ce publiciste a souvent critiqué la centralisation excessive de l'administration sous le Consulat et l'Empire, conservée d'ailleurs par le gouvernement de la Restauration. Dans ses *Lettres sur l'organisation municipale* il montre nettement l'importance capitale des questions d'attribution, tandis qu'il estime secondaires les réformes portant sur l'organisation municipale. Il écrit (2) : « Libres de toute fiction comme de toute sujétion inutile, c'est alors que les autorités communales et provinciales auraient acquis de l'importance, soit qu'elles fussent élues, soit qu'elles fussent nommées ; car des attributions à défendre, des intérêts à régler, du bien à faire sont la première condition de tout pouvoir local ; la deuxième est que les membres de ces pouvoirs ne soient pas soldés ; la troisième et la moins importante est le mode de créer ces pouvoirs. Qu'une loi fixe les attributions, et il importe peu que les maires des villes, les conseils de département soient nommés par le roi... Y eût-il élection partout, si l'administration publique absorbe l'administration locale dans tous ses détails, on ne voit pas trop à quoi serviraient les élus. »

(1) Cf. Dupin, *Introduction aux lois des communes*, p. 4 ; et Des-
sauret, *De l'organisation des communes et du pouvoir municipal selon la
charte*. Cet auteur ne s'est guère occupé dans son ouvrage que de
l'élection des officiers municipaux.

(2) *Lettres sur le projet d'organisation municipale*, p. 37.

Ces conseils ne furent malheureusement pas écoutés. Les « libéraux » du temps qui s'étaient déclarés les champions de la liberté des communes, s'efforcèrent d'obtenir l'élection des conseils municipaux. Le gouvernement céda d'abord sur ce point. La loi sur les *attributions* municipales suivit et régla à l'avance les actes les plus importants de la vie communale, et parmi eux le budget, qui, pour couvrir les dépenses d'intérêt général ou local, absorbait le plus clair des revenus communaux. Vivien, rapporteur de la loi de 1837 à la Chambre des députés n'ignorait pas cependant « qu'en matière administrative, la plupart des droits se résolvent en dépenses ». La loi de 1837 n'en laissa pas moins les communes sans ressources appréciables une fois les dépenses obligatoires soldées et par conséquent sans droits réels.

Et la « désespérante inertie » de la vie communale s'est perpétuée. Cependant les communes avaient conquis le droit d'élire leurs conseillers municipaux !

Un publiciste anonyme le constatait dès 1844 : « On a pu croire pendant longtemps, écrit-il, que cette inaction des communes tenait au mode de nomination des conseils municipaux.... mais aujourd'hui que l'élection... peut communiquer aux conseils municipaux l'énergie qu'elle donne ordinairement aux pouvoirs dont elle est la source, la *langueur des communes* indique assez que si l'élection des communes, était une réforme indispensable, elle n'était pas la seule que leur état réclamât » (1). Et l'auteur attribue l'inertie communale, entre autres causes, à l'*insuffisance de leurs ressources*. C'était bien montrer que la liberté, indispensable à l'activité de la vie communale,

(1) *De l'importance des communes*, etc., in-8°, Tulle, 1844, p. 5.

la liberté des communes, c'est de l'argent. On l'a souvent noté depuis ; c'est une façon de restreindre les pouvoirs des conseils municipaux, de diminuer les libertés communales, que d'inscrire une nouvelle dépense obligatoire à leur budget. Toute diminution de ressources équivaut à une restriction de l'action communale (1).

Nous voudrions développer et préciser ce point.

L'objet de notre travail sera donc de montrer d'abord l'origine et les développements successifs des dépenses obligatoires dans le budget de la commune. Après avoir ensuite énuméré et pour ainsi dire additionné ces dépenses obligatoires, nous essayerons de montrer comment elles absorbent, dans la plupart des communes, tout le revenu disponible et ne laissent rien à l'initiative des conseils municipaux.

Il apparaîtra par là avec assez d'évidence, croyons-nous, que la décentralisation dans la commune doit consister avant tout à donner aux conseils municipaux la libre disposition d'une grande partie des ressources communales, à augmenter au besoin les ressources communales, et, si l'on ne peut songer à restreindre les dépenses actuellement obligatoires, il faudrait clore du moins la liste des lois spéciales fort nombreuses qui disposent sans compter des maigres recettes des communes.

Peut-être apparaîtra-t-il ainsi que les partisans de la décentralisation ont trop longtemps fait fausse route et qu'il est moins important pour l'indépendance de la commune d'assurer par exemple aux autorités locales la nomination des fonctionnaires municipaux (ce qui ne peut

(1) Cf. M. Sauzet, à son cours, 1902-1903 : « Sans moyens financiers, pas de décentralisation réelle ».

servir qu'à augmenter les influences personnelles), moins important même d'étendre le cercle des attributions actuelles du conseil municipal que d'augmenter les ressources dont pourra librement disposer ce conseil, ressources sans lesquelles d'ailleurs les droits théoriques les plus étendus ne sont que textes vains et ne servent à rien.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU PRINCIPE DE L'OBLIGATION DANS LE BUDGET COMMUNAL

§ 1. — Les lois révolutionnaires. — En quoi consistait l'autonomie relative des communes avant l'an VIII.

Le succès de la Révolution de 1789 avait été considéré comme le triomphe de la « liberté », et ce fut naturellement un *principe de liberté* qui inspira les premières assemblées révolutionnaires dans leur œuvre de réorganisation politique et administrative.

On attribuait à la centralisation excessive de la monarchie absolue les abus et les maux de la France sous l'ancien régime (1), et l'on pensait que l'application dans les institutions nouvelles d'un principe vivifiant de liberté (2) suffirait pour assurer la vie locale et le bon fonctionnement de tous les rouages de l'administration.

Aussi, dès le mois de décembre 1789, le décret qui organisait les municipalités accordait-il aux habitants des com-

(1) On se souvenait que des ministres libéraux comme Turgot avaient essayé de décentraliser en créant des assemblées provinciales qui auraient collaboré à l'administration du pays.

(2) La plupart des publicistes du XVIII^e siècle, ceux particulièrement qu'on a appelé les « Economistes », croyaient que la liberté était le principe bienfaisant dont l'application apporterait l'ordre et l'harmonie dans tous les domaines de l'activité humaine.

munes la plus grande liberté dans le choix des magistrats municipaux et reconnaissait-il à ces autorités locales des « pouvoirs propres ». Parmi ces fonctions propres au pouvoir municipal, l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 rangeait le droit de régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs.

Et l'Instruction sur la formation des nouvelles municipalités, qui suivait le décret du 14 décembre, commentait cet article 50 en des termes destinés à préciser la portée de ces dispositions légales qui allaient accorder aux communes une autonomie financière assez étendue : « Ces fonctions sont propres au pouvoir municipal parce qu'elles intéressent directement et particulièrement chaque commune que la municipalité représente. Les membres des municipalités ont le droit propre et personnel de délibérer et d'agir en tout ce qui concerne ces fonctions vraiment municipales. La Constitution les soumet seulement dans cette partie, à la surveillance et à l'inspection des corps administratifs.... » Tandis que l'administration municipale était « entièrement subordonnée » à l'autorité des mêmes corps pour tout ce qui concernait les pouvoirs délégués d'administration générale.

Le décret du 14 décembre prenait cependant quelques précautions pour prévenir les abus de pouvoir des corps municipaux ou le gaspillage des fonds communaux. Elles consistaient surtout dans une surveillance générale des directoires de district ou de département sur la gestion des corps municipaux. On ne décrétait de mesures spéciales que pour certaines délibérations, « des objets d'importance majeure ». Ces objets, détaillés dans l'article 54 du décret,

c'étaient par exemple, les acquisitions ou aliénations d'immeubles, les impositions extraordinaires pour dépenses locales, les emprunts. Il ne pouvait être délibéré sur ces objets que par le *conseil général* de la commune, c'est-à-dire par le corps municipal auquel s'adjoignaient, en nombre double, les notables également élus par les habitants. Ces délibérations ne devenaient d'ailleurs exécutoires qu'après avoir reçu « l'approbation de l'administration du département ou de son directoire qui la donnait, s'il y a lieu, sur l'avis de l'administration ou du directoire du district ». Il n'était pas encore question de budget communal dans la loi du 14 décembre 1789, cela tient à ce qu'on ne savait encore rien de précis, ni sur les besoins des communes, ni sur leurs ressources, une fois réalisées les réformes indispensables.

Mais un décret du 29 mars-3 avril 1791 (1) contient assez nettement exprimée l'intention de la Constituante de réaliser l'autonomie budgétaire des communes.

Le gouvernement ne se réservait donc pas le contrôle des administrations locales, il ne réclamait pas pour lui ces pouvoirs et cette influence, il l'abandonnait à des autorités locales supérieures élues elles-mêmes et auxquelles il supposait une suffisante autorité et un souci assez grand de la bonne gestion des intérêts communs (2).

(1) Rondoneau, *Collection générale des lois, etc.*, t. II, 1^{re} partie, p. 117.

(2) On a quelquefois essayé de montrer l'intervention directe du législateur dans l'administration financière des communes en citant des décrets où l'on créait d'office certaines ressources affectées spécialement à certaines dépenses. Mais outre qu'il s'agit là toujours de sous ou de centimes additionnels au marc le franc des contributions foncière, personnelle ou des patentes, il s'agit le plus souvent de dépenses comme les frais de perception, les dettes de la com-

Si le décret de décembre 1789 n'accordait pas aux administrations municipales une indépendance complète, il leur laissait cependant, comme on le voit, une très grande liberté, une liberté qui leur sera bientôt ravie et que ne retrouveront jamais dans la suite les communes même sous les régimes les plus libéraux.

Il ne sera rien changé en principe à ces dispositions qui forment la base de l'administration financière des communes jusqu'au Consulat. Mais il n'est pas à dire que cette administration n'ait pas, pendant les années qui vont s'écouler jusqu'à l'an VIII, préoccupé le législateur.

Dans l'application du décret de décembre 1789, on s'est aperçu qu'il ne suffisait pas de créer des autorités locales pour qu'elles agissent, mais qu'il fallait encore préciser leurs pouvoirs, régler les conditions dans lesquelles devait s'exercer leur action. Aussi paraît-il dès la Constituante (décrets des 29 mars et 5 avril 1791), sous la Législative et la Convention (décret du 27 juillet 1792, décret du 24 avril 1793, décret du 14-16 frimaire an II) et sous le Directoire (loi du 11 octobre 1795, du 21 fructidor an III, du 10 vendémiaire an IV, du 15 frimaire an VI et du 11 frimaire an VII) de nombreuses lois dont l'objet sera de donner de l'impulsion à la vie municipale en déterminant exactement la sphère d'action des pouvoirs locaux, en divisant les dépenses publiques en dépenses nationales, dépenses départementales, municipales ou communales.

On a dit parfois que la Constitution de l'an III avait opéré ou du moins préparé la centralisation administra-

mune, les chemins et les gardes champêtres. Et quand la commune n'est pas libre de statuer elle-même sur la nécessité de la dépense, c'est le directoire de département qui statue. Cf. Bigard, *Thèse*, p. 37 et sq.

tive en supprimant l'individualité des communes de moins de 5.000 habitants. On peut constater en effet que l'administration des petites communes rurales était dans la nouvelle organisation centralisée à la municipalité de canton. Mais c'est là une centralisation d'un caractère bien différent de celle qui sera réalisée en l'an VIII.

Dès l'an III on cherchait un remède à l'inertie des petites communes, trop peu importantes pour que l'on pût recruter parmi leurs habitants des administrateurs éclairés et aussi assez aisés pour prendre en main la gestion des intérêts communaux. On imagina donc de transporter l'administration de ces petites communes au chef-lieu de canton. Mais en l'an III les principes libéraux de la première organisation de la Constituante furent encore respectés. Des administrateurs élus se trouvaient en effet à la tête des municipalités, l'élection conférait toujours aux magistrats locaux leurs pouvoirs. A partir de l'an VIII il en sera autrement, l'autorité des corps municipaux, l'impulsion de la vie municipale viendra d'en haut, du gouvernement, et c'est là proprement ce que nous entendons par centralisation.

Notre sujet nous engage surtout à noter dans ces premières lois révolutionnaires l'esprit qui inspirait alors le législateur.

Les constituants étaient restés sous l'impression des critiques adressées dès l'ancien régime à la gestion municipale des grandes villes. Presque toutes s'étaient alors endettées (1) ; aussi ne songeait-on qu'aux précautions à

(1) Thiers, *Histoire de la Révolution*. — « Les administrations communales sont en principe toujours ennemies de la règle commune, dès que l'autorité centrale se retire d'un pays, il n'est sorte de désordres auxquels les intérêts locaux ne soient prêts à se livrer, leur

prendre contre la prodigalité des administrateurs communaux. Si le législateur en vient donc à énumérer les dépenses municipales ce sera pour les limiter et les restreindre. Sa pensée était bien d'imposer aux administrateurs des communes les règles de la plus stricte économie. On limita, par exemple, à cinquante centimes par habitant les dépenses d'administration accordées aux corps municipaux (2).

Un autre exemple dégagera cette tendance. Promesse fut faite aux communes qui se rendraient adjudicataires de biens nationaux pour les revendre qu'un seizième du prix de vente leur reviendrait comme bénéfice. Mais le décret des 5 et 10 août 1791 priva les communes de la libre disposition du seizième pourtant promis : l'article 1^{er} dispose : « Les villes et communes auxquelles il a été adjudgé des domaines nationaux seront tenues d'appliquer au paiement de leurs dettes le bénéfice qui leur est attribué

propre ruine comprise. »

« En 1789, partout où les communes avaient joui de quelques libertés, elles étaient en état de banqueroute. »

Portiez, t. II, p. 52. « Jusqu'en 1683, les communes furent libres de disposer comme elles le jugeaient à propos, de leurs biens et de s'engager par emprunts ou autres traités onéreux, mais l'édit d'avril 1685, confirmé par la déclaration de 1687, leur ôta cette faculté. »

(2) Il faut d'ailleurs noter le caractère des précautions prises par le législateur de la Constituante. Tout en exigeant l'autorisation législative pour la validité des impôts (Déc. 21-27 juillet 1791) ou des emprunts municipaux (Déc. 17-25 juillet 1792), on associait étroitement les municipalités aux différentes formes de la perception de l'impôt (Déc. des 16-24 novembre 1790, 22 et 27 mars 1791, 20 juillet et 2 octobre 1791). — De même nous lisons dans la Constitution de l'an III : « En matière de dépenses, les administrateurs ne peuvent faire aucune répartition au delà des sommes fixées par le Corps législatif ni délibérer ou permettre sans autorisation législative aucun emprunt local à la charge des citoyens du département, de la commune ou du canton. »

dans la revente de ces domaines. » Et l'on craignit même que les communes qui n'avaient pas de dettes à rembourser fissent un mauvais usage de cette ressource mise par la loi à leur disposition. Un décret de la Convention des 17 et 19 novembre 1792 décida que le bénéfice de la revente serait encaissé par le Trésor qui paierait seulement aux communes un intérêt de 4 o/o.

Et, dans le cas où une municipalité voudrait affecter ce seizième à des dépenses communales, le décret dans son article 8 admettait cette affectation « uniquement à des dépenses extraordinaires relatives à des objets stables d'une nécessité reconnue par les directoires de district et de département ». Encore fallait-il l'autorisation du gouvernement pour toucher aux caisses du trésor les sommes appartenant de ce chef aux communes.

Cet exemple montre le luxe de précautions du législateur défiant de la prodigalité des corps municipaux.

Il ne songeait nullement au contraire à se prémunir contre la parcimonie des mêmes corps municipaux, contre leur résistance à certaines dépenses même d'intérêt local. Le gouvernement allait pourtant être obligé de classer parmi les dépenses municipales ou communales les frais de services publics qui dépassaient les ressources ordinaires des communes. On a souvent en effet remarqué avec raison l'insuffisance de l'organisation financière pendant la Révolution. L'Etat ne pouvait faire face à ses dépenses générales avec un impôt de 300 millions. On songea à rejeter une partie de ces dépenses sur les budgets locaux, et c'est à ce fait qu'il faut surtout attribuer le mauvais fonctionnement de l'administration locale que créa la Constituante. Elle a été étouffée sous la charge des

services publics qu'on lui imposait sans lui assurer des ressources correspondantes (1).

Pour y faire face les communes allaient être contraintes de s'imposer extraordinairement. On accordait, il est vrai, aux communes le droit de s'imposer, mais là encore on ne craignait que les exagérations et l'on exigeait que les impôts communaux fussent approuvés par l'autorité législative. Le refus du vote des impôts par les assemblées locales ne paraît pas avoir été redouté. Il était pourtant à prévoir qu'une loi autorisant les municipalités à s'imposer pour subvenir à des dépenses publiques, dont l'utilité n'apparaissait pas toujours avec évidence, ne pouvait pas être exécutée partout avec empressement (2).

(1) Béquet, *Rép. V^e Commune*, n^o 66. « Dans le système de la Constituante les communes perdent les droits qu'elles perçoivent sous des formes variées sur les transports, sur les consommations ; droits de messageries, droits d'octroi. On peut dire qu'au début de la période révolutionnaire les finances des communes sont en l'air... ce n'est qu'au bout de deux années que la Constituante détermine les nouvelles ressources des communes, et encore à titre provisoire et pour pourvoir au plus pressé et au vide que va laisser à cette époque la suppression des taxes que les villes perçoivent soit à l'entrée, soit sur les consommations. »

(2) La gestion financière des communes fut d'ailleurs rendue fort difficile par la suppression de certains impôts : « Après avoir supprimé les impôts indirects assis sur le sel, les boissons et les objets de consommation en général, l'Assemblée constituante attribua aux administrations locales la confection des rôles de la contribution foncière et des autres contributions directes. C'était leur abandonner en quelque sorte le soin de s'imposer elles-mêmes. Les municipalités avaient apporté à l'exécution de ce travail une lenteur et un manque de régularité dont il résultait chaque année des difficultés de toute nature pour la perception des sommes dues par les contribuables. Le rendement diminuait constamment, les déficits s'accumulaient et d'autre part le recouvrement confié à de nombreux agents municipaux revenait fort cher... Les nouvelles municipalités ne s'étaient pas mises partout promptement au courant de leurs

Ce qui paraît donc, à notre point de vue, caractériser les premières lois révolutionnaires sur l'organisation financière des communes, c'est d'une part la libéralité de leurs dispositions qui remettent à des autorités locales élues et indépendantes vis-à-vis du pouvoir central l'administration des communes, et d'autre part c'est l'esprit dans lequel a été conçu tout ce système financier qui est entièrement dirigé contre le gaspillage possible des deniers communaux par ces administrateurs indépendants (1). Cette méfiance s'explique d'ailleurs suffisamment par l'importance du patrimoine des communes au début de la Révolution, patrimoine qui s'accrut encore par l'effet des décrets de 1790, 1791, 1792 qui tiraient de l'abolition du régime féodal toutes les conséquences favorables aux communes (2). Mais cette défiance persiste

fonctions et l'administration d'un grand nombre de communes, principalement des petites, laissait beaucoup à désirer. Par crainte d'indisposer les habitants elles ne leur demandaient jamais d'impositions : aussi les propriétés communales dépérissaient faute d'entretien. Les budgets étaient dressés irrégulièrement et on ne prenait même pas toujours la peine d'en établir, de sorte que le gouvernement ignorant les revenus et les besoins réels des localités manquait de base pour l'application des secours à leur distribuer. » Béquet, p. 137 et 138.

(1) Cf. sur ce point, Bonnier, *Principes d'administration publique*, 3^e éd. 1812, t. I, p. 78 et sq. ; t. II, p. 59.

(2) Ces décrets abolissent, avec effet rétroactif, les droits de triage et de tiers denier, suppriment le droit seigneurial d'appropriation des terres vaines et vagues et admettent les communes à faire la preuve de leurs droits de propriété. Cf. Dalloz, *Rép.*, V^e *Commune*, p. 182. — Cf. sur ces lois et décrets, *Ecole des communes*, 1835, p. 37.

« Les nouvelles lois s'appliquèrent à enrichir les communes. On leur attribua la propriété des terres vaines et vacantes et on leur assura les moyens de rentrer dans tous les biens et droits qui pouvaient avoir été usurpés par les seigneurs. Mais, en 1793, dans la

après le partage des biens communaux et la nationalisation d'une partie des biens patrimoniaux des communes pour payer leurs dettes, et c'est un reste de vieux préjugé contre la mauvaise administration des municipalités qui sera exploité par le gouvernement du consulat et de l'Empire (1).

Quoi qu'il en soit, nous devons reconnaître que si parfois le législateur de la Révolution a paru porter atteinte à l'indépendance des communes en limitant par exemple les pouvoirs des corps municipaux en matière de finances, il l'a toujours fait dans leur intérêt. Il avait en somme prévu tous les besoins des communes, il avait donné les autorisations nécessaires pour que les corps municipaux puissent engager les dépenses commandées par ces besoins et il ne soumettait la gestion de ces corps municipaux qu'à la surveillance et à l'inspection d'autorités locales supérieures.

C'est en ce sens que l'on a pu parler, avec raison, de l'autonomie financière des communes sous la Révolution

§ 2. — Résultats du système révolutionnaire. — Le régime de l'an VIII. — Le Consulat et l'Empire.

Les résultats d'un système si libéral ne devaient pas répondre aux espérances du législateur. Tous les auteurs du temps s'accordent à constater « l'inertie » des corps municipaux surtout dans les petites communes, le désordre

vue de multiplier le nombre des petites propriétés, on partagea les propriétés des communes. »

(1) Sur le partage des biens communaux et des revenus, Cf. les décrets des 14 août 1792 et 10-11 juin 1793. — Sur la nationalisation des dettes des communes, cf. décrets des 15 août 1793 et 24 août 1793.

de l'administration, le mauvais état des propriétés communales pendant la période révolutionnaire.

Napoléon a jugé ce régime plus sévèrement que tout autre si l'on admet l'authenticité de la note à son frère Lucien qui lui est généralement attribuée (1). « L'intérêt personnel du propriétaire, dit-il, veille sans cesse, fait tout pour fructifier ; au contraire, l'intérêt de communauté est de sa nature somnifère et stérile : l'intérêt personnel n'exige que de l'instinct, l'intérêt de communauté exige de la vertu, elle est rare.

« Depuis 1790, les 36.000 communes représentent en France 36.000 orphelines, héritières des vieux droits féodaux, filles délaissées ou pillées depuis dix ans par les tuteurs municipaux de la Convention ou du Directoire.

« En changeant de maires, d'adjoints et de conseillers de commune, elles n'ont guère fait en général que changer de mode de brigandage ; on a volé le chemin vicinal, on a volé le sentier, on a volé les arbres, on a volé l'église, on a volé le mobilier de la commune et on vole encore sous le flasque régime municipal de l'an VIII.

« Que deviendraient les communes si un tel régime subsistait dix ans encore ? Ce ne seraient plus que des héritières endettées, obérées, sollicitant l'aumône de l'habitant au lieu de la protection et du secours qu'elles lui doivent ; ayant vendu ou engagé comme les mauvais sujets de fa-

(1) Cette note, dont nous donnons le texte complet à la suite de notre étude, a été publiée par le journal *l'Ecole des communes*, en 1833. Bien que le journal n'en indique pas l'origine et n'en affirme pas l'authenticité, nous croyons que l'on peut admettre cette authenticité. Le ton de la note est bien dans la manière de Napoléon et le fond s'accorde très bien avec l'œuvre de centralisation qu'il a réalisée sous le Consulat et sous l'Empire dans l'administration municipale.

mille jusqu'à leurs dernières hardes et ne pouvant même plus vivre d'emprunts qu'on leur refuserait... »

Il est permis toutefois de trouver ce tableau un peu trop poussé au noir (1), et Napoléon était trop intéressé lui-même à critiquer le système libéral de la Révolution pour être cru sur parole quand il accuse les administrateurs municipaux de concussion. Fiévée a vivement relevé ces reproches injustifiés à ses yeux : « Ce système de dénigrement des maires pour arriver à l'asservissement et à la spoliation des communes est le plus grand attentat commis contre le caractère français. » Et il cite un fait : le procès des municipaux d'Anvers, accusés de dilapidation des revenus communaux et particulièrement des octrois. L'accusation était si insoutenable que le préfet d'Anvers, d'Argenson, prit leur défense et fut destitué (2).

Ces reproches ne peuvent donc être retenus que pour une certaine part. S'il y eut des dilapidations commises dans l'administration municipale sous la Révolution, ce ne fut nullement une conséquence nécessaire du système libéral de la Constituante.

(1) Les vues émises par Napoléon en 1800 ne diffèrent guère du jugement porté sur l'administration des communes par Thiers en 1833, quand il était chargé, comme ministre, de défendre la centralisation administrative contre les attaques des libéraux. Dans ces deux circonstances, les administrateurs des communes devaient être trop sévèrement jugés par les représentants d'un pouvoir qui était le premier intéressé à maintenir la centralisation.

(2) Fiévée, *Correspondance politique et administrative*, t. I, p. 30. — Sur cette affaire des magistrats municipaux d'Anvers, cf. *Bull. des lois*, t. IV, p. 519, n° 9543. — Sénatus-consulte qui annule la déclaration du jury et l'ordonnance d'acquittement relative aux prévenus de dilapidations commises dans la gestion et l'administration de l'octroi d'Anvers et renvoie les accusés devant une autre Cour impériale pour être jugés sans jury (28 août 1813).

Ce qui est vrai, c'est l'inertie des administrations locales, « l'indifférence municipale », dira-t-on plus tard, et l'état « d'abandon dans lequel furent laissées toutes les propriétés communales pendant plusieurs années » (1). Mais il ne fallait pas attribuer ces défauts au libéralisme de la loi, libéralisme qui ne pouvait que déplaire au premier consul. Il serait même inexact de déclarer que l'élection ne pouvait pas mettre à la tête des communes des administrateurs actifs, agissants et décidés à prendre la défense des intérêts communaux même contre leurs électeurs. La vérité est que « l'indifférence municipale » provenait de *l'ignorance* des administrateurs, particulièrement dans les petites communes, et surtout de *l'insuffisance des ressources* communales. N'avait-on pas diminué les revenus des communes par la suppression des octrois, par le partage et la nationalisation des biens communaux ? L'impôt, même perçu par les municipalités, était trop impopulaire pour que les administrations locales puissent se procurer facilement, par ce moyen, même en restant dans les limites légales, les ressources dont elles auraient eu besoin. Ces ressources-impôts étaient d'ailleurs la plupart du temps illusoires. Que pouvaient rapporter quelques centimes, quelques

(1) Cf. Ferdinand Dreyfus, *Etudes administratives*, p. 22. — « Sous la Constituante, la machine administrative était savamment construite, mais les ressorts qui devaient communiquer le mouvement n'existaient point. Le gouvernement central placé au sommet et théoriquement responsable, n'avait pas la puissance nécessaire pour se faire obéir. Les *pouvoirs locaux étaient des obstacles au bien-être des auxiliaires*. Etant collectifs, ils étaient presque indépendants et par suite plus portés à la résistance qu'à la soumission... », et cf. sur l'état des bâtiments communaux à Bordeaux à la fin de la Révolution, *Administration financière des communes de France*, Bordeaux, 1816, p. 32 à 36 (*Bibl. nat.*, Lf 436, 4).

sous additionnels à des impositions dont le chiffre au principal montait pour toute la France à 300 millions.

Le législateur de l'an III pensait remédier à cette inertie municipale et en même temps diminuer les frais de l'administration en centralisant au chef-lieu du canton l'administration de plusieurs communes. Ce n'était là d'ailleurs qu'une centralisation apparente, puisque les administrateurs des municipalités de canton restaient indépendants vis-à-vis du pouvoir central.

Le législateur de l'an VIII allait appliquer un remède qui lui paraissait plus efficace (1). Il allait remplacer les magistrats municipaux élus par des agents directement nommés par le gouvernement (2). C'était bien là un acheminement vers la centralisation, et un arrêté du 17 ventôse an X allait préciser sur ce point les intentions du gouvernement en décidant qu'un conseiller d'Etat attaché au ministère de l'intérieur aurait la direction de l'administration communale : budgets, recettes, dépenses, comptabilité.

Ce directeur des communes allait préparer la main-mise du pouvoir central sur l'administration des communes.

(1) « Si le système de 1789 était plus propre à la délibération qu'à l'action, dit le président Bonjean dans son rapport sur la loi de 1867, celui de l'an III n'était propre ni à l'une ni à l'autre. »

(2) Le choix des maires et des conseillers municipaux appartenait au premier consul ou aux préfets, selon l'importance des communes. La Constitution de frimaire an VIII aurait disposé qu'ils seraient choisis sur des *listes de confiance*. Mais il n'est plus question de ces listes dans la loi de pluviôse.

Il parut le 13 vendémiaire an IX une loi sur la formation et le renouvellement des listes d'éligibilité, mais les nominations étaient déjà faites conformément à l'arrêté du 19 floréal an VIII.

Désormais l'impulsion en matière de finances comme en toutes choses allait venir du centre (1). L'inertie municipale disparut-elle pour cela ?

La loi nouvelle supprimait presque complètement la liberté des communes ; allait-elle en échange leur assurer l'aisance et une bonne administration ?

Remarquons tout d'abord que la tendance centralisatrice qui inspirait le gouvernement du Consulat et qui devait aboutir sous l'Empire à l'oppression et à la spoliation des communes n'eut pas pendant plusieurs années d'autre résultat que des mesures d'organisation municipale. Le législateur de l'an VIII s'était contenté d'assurer au gouvernement la nomination des maires, des membres des conseils municipaux et de donner aux préfets le droit de régler le budget des communes. L'application de la loi de l'an VIII montrera du reste qu'un changement dans le mode de recrutement des agents municipaux ne peut conduire seul ni à la centralisation, ni à la décentralisation communale.

Le droit reconnu aux préfets de régler le budget paraît compromettre plus gravement la liberté des communes et cependant il n'était pas encore suffisant pour assurer l'autorité de l'administration centrale dans la commune tant que les préfets n'eurent à dépenser que les maigres ressources des budgets communaux sous le Consulat (2).

(1) « La loi du 28 pluviôse an VIII... sacrifie complètement la vie locale à la toute puissance du gouvernement central. » Ferd. Dreyfus, *op. cit.*, p. 23.

(2) Cf. sur ce point la circulaire sur *La comptabilité arriérée des communes* du 13 germinal an XI : « Le principal, le seul revenu même de la plupart des communes consiste en centimes additionnels aux contributions nationales. »

Les revenus des communes ne suffisaient même pas le plus souvent à faire face à leurs dépenses ordinaires, et le texte de la loi de l'an VIII qui donna aux préfets le droit de régler le budget des communes restait lettre morte tant que l'on n'augmentait pas leurs revenus ordinaires. C'était en effet un principe qui paraissait intangible alors de ne pas admettre d'impositions extraordinaires pour couvrir des dépenses ordinaires au delà de certaines limites assez étroitement fixées par la loi.

C'étaient les revenus ordinaires des communes que l'on aurait voulu augmenter par la création de taxes locales : location de places aux halles, foires et marchés, établissement d'un service de poids public, octrois, etc.

Aussitôt après la loi du 28 pluviôse an VIII des mesures d'exécution avaient été prises en ce qui concernait *l'organisation municipale*. Elle devait être réalisée sans difficulté. Les conditions dans lesquelles les anciennes administrations municipales cesseraient leurs fonctions furent fixées par un arrêté du 17 ventôse. Dès le 19 floréal fut réglée, pour les communes de moins de 5.000 habitants, la nomination des maires et des adjoints par les préfets.

Mais il en fut autrement pour ce qui regarde l'administration proprement dite et surtout les questions d'impôts, les questions d'argent.

Le préfet allait régler, arrêter définitivement le budget préparé par le maire, mais l'essentiel était d'assurer des recettes correspondantes aux dépenses, et l'on se rendait bien compte que si beaucoup de services ou de travaux communaux étaient restés en souffrance pendant les années précédentes, c'était faute d'argent ; il fallait donc songer tout d'abord à augmenter les ressources ordinaires des communes. Or le conseil municipal dont le rôle était

pour ainsi dire annihilé par ailleurs gardait en ce qui concernait les recettes certaines prérogatives.

Et avec ces assemblées locales composées cependant de membres choisis par le gouvernement, mais qu'il était bien obligé, en fait, de prendre parmi les habitants de la commune, il fallait user de ménagements.

Après la loi du 28 pluviôse an VIII parurent plusieurs lois et arrêtés (5 ventôse an VIII, 7 brumaire an IX, 29 floréal an X) qui permirent au gouvernement de créer dans les communes où le besoin s'en faisait sentir : des octrois, des bureaux de pesage. On croyait cependant devoir s'en rapporter aux conseils municipaux pour la fixation des tarifs ; et quant aux bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics, le souci de ménager l'opinion avait fait inscrire dans la loi cette réserve : « Nul ne sera contraint de s'en servir, si ce n'est dans les cas de contestation » (arr. du 29 floréal an X, art. 1^{er}).

Encore l'application de ces dispositions rencontra-t-elle des difficultés assez sérieuses, car dans l'arrêté du 4 thermidor an X. « relatif à une convocation extraordinaire des conseils municipaux », où il était prescrit d'arrêter l'état du passif et de l'actif des communes, c'est aux conseils municipaux qu'il demandait à nouveau (art. 7) « d'indiquer les moyens d'accroître les revenus ordinaires » des communes. On avait d'ailleurs soin de leur fournir l'indication des moyens qui paraissaient propres au législateur pour atteindre ce but ; et l'on allait même, afin de leur inspirer confiance, jusqu'à leur donner des garanties ; on leur faisait des promesses que l'on violera d'ailleurs bientôt : « En aucun cas, dit l'arrêté (art. 8), la fixation de la dépense présumée des communes ne pourra excéder le montant du revenu ainsi présumé » ; c'est-à-

dire que le maire et le préfet, dans l'élaboration du budget des dépenses, devront tenir compte du budget des recettes arrêté par le conseil municipal. Et l'article 9 du même arrêté contient cette garantie importante : « Tous les centimes perçus, tous les revenus appartenant à une commune seront toujours employés exclusivement pour l'utilité de cette commune de l'avis de son conseil municipal. Lorsqu'il y aura un excédent à la fin de l'année cet excédent sera employé en améliorations, réparations et embellissements d'après l'avis du conseil municipal, celui du sous-préfet et la décision du préfet (1). »

Ces promesses étaient cependant conformes aux principes, en matière budgétaire, exprimés dans l'exposé des motifs de la loi de pluviôse an VIII : « Les contributions nationales sont votées en France par les représentants du peuple, il semble en résulter que les contributions locales doivent l'être aussi par suite d'une sorte de représentation de famille. Ce principe a été reconnu et observé même sous la monarchie. »

Les principes libéraux de l'organisation municipale sous l'Assemblée constituante n'étaient donc pas tout à fait oubliés. Et, si l'on s'en tient à notre point de vue budgétaire et financier, la centralisation communale était loin

(1) Cf. Bigard, *Thèse*, p. 53. — On a parfois interprété cet article 9 de l'arrêté de thermidor d'une manière restrictive : « Quand il édicte que les revenus communaux seront exclusivement employés aux intérêts de la commune, de l'avis du conseil municipal, cela veut simplement dire que le conseil municipal ne peut pas affecter les revenus de la commune à des dépenses autres que des dépenses communales. » Nous ne pensons pas que l'on puisse ainsi restreindre le sens d'un texte. En réalité le législateur du Consulat était tenu à certains ménagements, et c'est bien par égard pour le libéralisme révolutionnaire qu'il promettait ainsi certaines garanties aux administrations locales.

d'être réalisée en l'an X, deux ans après la loi de pluviôse. Le gouvernement sera obligé longtemps encore d'user à l'égard de ces conseils municipaux, dont les membres étaient cependant nommés par lui, de ménagements tels qu'il faut bien reconnaître, comme nous l'avons déjà dit, qu'il ne suffit pas pour réaliser la centralisation administrative de reconnaître au gouvernement le droit de nommer les maires et les conseils municipaux pas plus qu'il ne suffira plus tard pour décentraliser de rendre à la population l'élection des conseils locaux et des maires. Ce n'est pas tout d'accorder au préfet ou au conseil municipal le droit de régler le budget ; on ne réalise par là ni la mainmise du pouvoir central sur l'administration communale, ni la liberté des communes, si l'on n'a pas résolu la question essentielle qui est de mettre à la disposition de l'autorité chargée de régler le budget des ressources suffisantes pour assurer l'exécution de ses décisions ou de ses délibérations.

Voilà bien pour nous l'intérêt de cette étude historique de l'administration municipale sous le Consulat. N'y saisissons-nous pas sur le vif l'inanité des efforts du gouvernement pour réaliser la centralisation autrement que par des mesures d'administration proprement dite. Nous assistons là par avance à l'expérience que feront plus tard, en sens contraire, les libéraux qui, à partir de la Restauration, porteront tout leur effort décentralisateur sur l'élection des conseils municipaux et des maires. Satisfaits, semble-t-il, par la loi d'organisation municipale de 1831, ils ne sauront pas empêcher le gouvernement de perpétuer la centralisation administrative en consacrant aux dépenses obligatoires la plus large part des ressources disponibles des budgets communaux.

Il faut insister sur le caractère des dépenses communales sous le régime de la loi de pluviôse an VIII pour bien connaître le gouvernement du Consulat dont on s'est peut-être, sur la foi des textes législatifs, exagéré l'autorité réelle et les résultats obtenus dans le sens de la centralisation administrative. Dans les textes eux-mêmes, que ce soit libéralisme ou faiblesse, la loi commande moins qu'elle ne conseille. Nous ne rencontrons pas encore ici un système de dépenses imposées, mais plutôt de dépenses autorisées purement facultatives.

La loi *autorise* les conseils municipaux à *délibérer* ; elle autorise les communes à faire telle ou telle dépense (1). Le législateur paraît hésiter à faire de cette dépense une obligation catégorique pour la commune et surtout n'inscrit dans la loi aucune contrainte légale pour sanctionner l'invitation qu'il adresse aux conseils municipaux. Il les engage seulement à subvenir aux frais de tel ou tel service public.

On a noté le luxe de précautions que crut devoir prendre le gouvernement du Consulat pour amener les communes à faire les frais du culte catholique après le rétablissement du Concordat de 1802 (2). On compta d'abord sur la souscription bénévole des fidèles, puis on songea à inscrire les dépenses du culte au budget des communes. Les consuls décidèrent, le 1^{er} pluviôse an XI, de prescrire positivement aux communes « de satisfaire aux besoins des ministres non salariés... et de pourvoir à l'entretien des presbytères et autres frais du culte ». Mais cette déci-

(1) Ce caractère des lois de finances sous le Consulat a été nettement marqué à propos des dépenses du culte à la charge des communes par Dupont, *Thèse*, p. 12 et sq., p. 38.

(2) *Ibid.*, p. 16, p. 30 et sq.

sion ne fut pas rendue publique, et on ne la trouve ni au *Bulletin des lois* ni au *Moniteur*. On s'enhardit pourtant jusqu'à publier à la date du 18 germinal an XI, comme en vertu de cette décision, un arrêté « relatif aux traitements des ministres du culte et autres dépenses accessoires », mais l'article 1^{er} *autorisait* seulement les conseils de département à voter une augmentation de traitement aux archevêques et évêques de leurs diocèses, et l'article 3 prescrivait simplement aux conseils municipaux de *délibérer* sur les frais du culte (1). Ils devaient, selon l'article 4, « indiquer le mode qu'ils jugeraient le plus convenable pour lever « les sommes à fournir par la commune pour subvenir aux dépenses désignées en l'article précédent ».

C'est l'arrêté que Chaptal transmettait aux préfets avec ce commentaire qu'« il *donnait aux communes la faculté de voter* différentes dépenses pour le culte ».

Rien ne caractérise mieux que cet exemple le « flasque régime de l'an VIII » dont parle Napoléon dans la note adressée par lui à son frère Lucien. Le gouvernement du

(1) Il est intéressant de noter d'une façon générale de la part des gouvernements qui se sont succédé pendant la Révolution et même pendant les premières années de l'Empire, une hésitation à imposer des charges précises à la nation. On *autorise* les départements, les communes à faire telle ou telle dépense. On demande des soldats mais on invite les citoyens à se faire inscrire, et même on pose des conditions à cette inscription. On paraît vouloir présenter le service militaire comme une faveur. Quand on s'enhardit jusqu'à fixer un contingent pour chaque commune, c'est en laissant au conseil municipal le soin de déterminer le mode suivant lequel les conscrits seront désignés. On invite le maire à « avertir les conscrits qu'ils peuvent faire entre eux tous les arrangements qu'ils jugeront convenables ». Le conseil municipal est lui-même autorisé à permettre « toutes les substitutions de gré à gré » (arrêté du 18 thermidor an X). — Cf. dans le même sens l'article 6 du 4 thermidor an XI, relatif à l'entretien des chemins vicinaux.

Consulat respectait ainsi, par politique ou par crainte de l'opinion, les principes libéraux qui inspirèrent l'œuvre de la Constituante. Jamais il ne put se résoudre à contraindre les conseils municipaux, récalcitrants en présence de toute augmentation des impôts locaux, par des mesures coercitives bien nécessaires peut-être s'il eût fallu subvenir aux dépenses autorisées.

Il n'obligea pas davantage les conseils municipaux à se procurer les ressources ordinaires dont il autorisait la création dans les arrêtés relatifs aux octrois de bienfaisance, aux bureaux de pesage et de mesurage publics. Il n'osa même jamais ordonner à ses préfets d'inscrire au budget des communes certaines dépenses que la loi mettait formellement à leur charge. Jusqu'à la fin du Consulat, ces hésitations sauvegardèrent le droit reconnu aux conseils municipaux de voter toutes taxes et impositions locales. Au début de l'Empire même, Napoléon préféra prendre à la charge du Trésor le traitement des desservants des succursales et certaines dépenses du culte que de les imposer aux communes conformément aux premières lois sur le rétablissement du culte.

Mais le gouvernement de Bonaparte n'était libéral que par contrainte. La loi de pluviôse an VIII avait posé les bases de la centralisation administrative, et si le gouvernement n'avait pas encore fait de cette centralisation une réalité, s'il n'en avait pas encore tiré toutes les conséquences avantageuses pour l'Etat, c'est qu'il ne s'était pas senti à ses débuts assez d'autorité et de force. Bientôt le premier consul est « passé Empereur » et les besoins de l'Etat vont l'engager à mettre brutalement la main sur les revenus des communes sans souci

des promesses nettement formulées dans l'arrêté de thermidor an X.

Dans ses *Lettres sur le projet d'organisation municipale* (1821) (1), Fiévée a bien caractérisé le système de Napoléon I^{er} en matière de finances communales : « Bonaparte, écrit-il, regardait tout l'argent qu'il pouvait obtenir par les contributions comme à lui, par conséquent comme uniquement destiné à étendre ses conquêtes et à embellir Paris, ville marquée dans sa pensée pour devenir capitale de l'Europe. »

« Si les provinces prétendaient à ne pas être négligées, il ne trouvait pas cette prétention absolument ridicule, à condition qu'après en avoir arraché tout ce qu'il pourrait pour les dépenses générales de l'Etat, il mettrait à leur compte les frais de leur dépense nécessaire. C'est la première création des dépenses dites départementales. Il était à cet égard de si bonne foi que, cherchant des moyens d'avoir plus d'argent à donner à l'entretien des routes, et son Conseil d'Etat lui ayant présenté un moyen d'en avoir sous la réserve de ne pas en détourner l'emploi, il aima mieux renoncer au moyen que de prendre cet engagement. Plus il augmentait le nombre de ses armées, plus il avait besoin d'argent (2). »

« Et sa manière d'en avoir toujours davantage pour guerroyer consistait à pousser une partie des dépenses

(1) Dans le même sens, *Correspondance politique et administrative*, I, p. 44 : « Bonaparte avait l'habitude de ne considérer comme dépenses générales que ce qui concernait la guerre et le développement de son système politique. »

(2) Et une des raisons de la fiscalité de l'Empire fut bien que Napoléon, pour faire face aux dépenses militaires, demandait tout aux impôts, au lieu de recourir comme l'Angleterre à l'emprunt, lucratif pour les banquiers et moins impopulaire que l'impôt.

générales dans les dépenses départementales et à piller les communes au profit du Trésor. »

Dès le Consulat le sage Cambacérès avait donné à Bonaparte ce conseil : « La politique commande de ne pas effrayer par une masse de dépenses déjà très considérable. » Et Bonaparte avait compris.

Cependant la masse des dépenses augmenta chaque année sous l'Empire. Il était impossible de subvenir entièrement aux besoins des armées, même en rançonnant les pays conquis. La politique de l'Empire coûtait fort cher. Le gouvernement de Napoléon en fut donc vite réduit aux expédients. Les moyens financiers d'un tel système politique furent simples ; il s'agissait avant tout de dissimuler une partie des dépenses publiques, l'Empire y parvint facilement en rejetant sur les budgets des départements et des communes des dépenses générales : l'entretien des casernes et de la garde nationale, le traitement des préfets, une partie des dépenses du culte ; on en vint même à spolier ouvertement les communes en disposant des fonds qui leur appartenaient et qu'on les avait obligées à déposer à la caisse d'amortissement que l'on appela plus tard la Caisse des dépôts et consignations.

On donna le nom de *Prélèvements* à ce système qui consistait à employer une partie des revenus communaux pour faire face aux besoins généraux de l'Etat (1).

(1) On peut se demander comment la France qui venait de faire la Révolution a pu supporter ce régime.

Il faut remarquer tout d'abord que la rigueur, on peut même dire la brutalité de certains procédés de gouvernement sous la Convention, avaient préparé la toute puissance du pouvoir central et habitué le pays à l'obéissance.

Un contemporain, Cronier, ajoute ces observations : « Dans ce temps les Français éblouis par les événements extraordinaires dont

Dès l'an X, le 26 floréal (19 mai 1802) (1), un arrêté décidait l'établissement dans certaines communes de bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics, et ajoutait dans son article 3 qu'un dixième des produits nets de ces bureaux servirait à compléter l'acquittement des frais de vérification des poids et mesures et le traitement des agents préposés à cette vérification ». Mais on pouvait à la rigueur considérer que ce prélèvement ordonné par le législateur était employé pour la levée de la taxe elle-même et que le gouvernement faisait encore la part belle aux communes et aux hospices en leur laissant un dixième du produit de cet impôt.

Mais il en était autrement du prélèvement opéré sur le produit des octrois, car ces octrois avaient toujours été considérés comme des octrois municipaux et destinés à faire face à des besoins locaux. Ils avaient été rétablis sous le nom d'octrois de bienfaisance (2), et dès le 24 frimaire an XI un arrêté des consuls affectait une portion du produit des octrois à des distributions de pain aux troupes (3).

ils devenaient successivement témoins, ravis par des triomphes sans exemple, s'occupaient fort peu de leurs affaires intérieures ; les yeux et les esprits fascinés ne pouvaient trouver le temps et les moyens d'apercevoir ni de sentir le poids des fers dont on chargeait la nation ; riche de trophées et ne rêvant alors qu'agrandissements, la France ne songeait point à raisonner sur les principes de la justice ni sur ses droits, qu'elle avait oubliés, ni sur la répartition des pouvoirs. D'ailleurs les baïonnettes étaient là pour résoudre toutes ces questions. » *Etat du pouvoir municipal*, p. 29.

(1) *Bull. des lois*, t. III, p. 192, n° 1650.

(2) Arrêté du 5 ventôse an VIII. Le rétablissement de taxes indirectes et locales avait été prévu dès l'an VII.

(3) Voici les considérants de l'arrêté du 23 frimaire an XI : « Considérant que le droit d'octroi qui se perçoit au profit des villes est sensiblement accru par la consommation que font les militaires qui y sont en garnison ; que les militaires ont obtenu dans tous les temps

Deux ans plus tard, un décret du 24 floréal an XIII (1) « portant création des compagnies de la réserve », décidait (art. 16) que la dépense des compagnies de la réserve était une dépense départementale et communale [et qu'il y serait en conséquence pourvu au moyen du versement du vingtième de tous les revenus des communes du département en biens fonds, rentes ou octrois. Un nouveau prélèvement de 10/0 sera ordonné sur les octrois et revenus des communes pour l'hôtel des Invalides le 23 juillet 1811 (2),

Le système était commode. La loi de finances du 24 avril 1806 avait porté (art. 75) la retenue sur les octrois des villes pour le pain de soupe des troupes à 10 0/0 du produit net des octrois à compter du 1^{er} janvier 1806.

Un décret du 18 août 1810 mettait à la charge des communes possédant octroi la dépense des lits militaires.

Un autre décret de la même année (11 juin 1810) mettait à leur charge la moitié du traitement des préfets.

La loi de finances de septembre 1807 (art. 11) avait déjà prélevé un dixième sur les revenus fonciers des communes pour le fonds commun de subvention au culte.

Il faut noter d'ailleurs que le gouvernement, pour s'assurer de la levée de ces prélèvements, avait eu soin de réserver la nomination des receveurs de deniers commu-

ou une modération ou une exemption des dits droits ; que ces modérations ou exemptions ont toujours entraîné des abus et qu'il est nécessaire cependant de rétablir la balance qui a été rompue au détriment de l'armée par la non exemption ou modération des droits d'octroi... » (*Bull. des lois*, t. III, p. 237, n° 2208).

(1) *Bull. des lois*, t. IV, p. 50, n° 840.

(2) *Bull. des lois*, t. IV, p. 382, n° 7127. — Pour assurer le paiement de ces prélèvements, la perception des octrois avait été, par décret du 8 février 1812, remise à l'administration des Droits Réunis.

naux (loi du 4 pluviôse an XI), des directeur ou préposé en chef des octrois ou même des autres employés (loi du 18 frimaire an VII).

La main-mise du gouvernement sur les revenus des communes paraît déjà complète. Et de plus, une série de décrets de 1810 et 1811, dont les considérants parlent, non sans ironie sans doute, de la munificence impériale, donnaient aux départements, arrondissements et communes un certain nombre d'édifices et bâtiments civils et militaires, de routes nationales à charge de les entretenir (1). Napoléon déchargeait ainsi le Trésor d'un lourd fardeau qu'il rejetait sur les communes. « Quand les malheureuses communes, écrit Fiévée, faisaient quelques réclamations sur les charges dont on les accablait et sur les banqueroutes continuelles auxquelles on les réduisait, Bonaparte répondait en riant : « Elles se plaignent toujours et je les écrase de bienfaits. Je viens encore de leur donner les casernes (2) ! »

(1) Dupin, *Introduction*, p. 61. — « On leur a fait des concessions illusoires en couvrant des charges réelles du beau nom de libéralité ; en leur abandonnant, par exemple, des casernes, à la charge de les réparer et entretenir à leurs frais et d'y loger gratuitement les troupes impériales. »

Sur les circonstances et les conditions dans lesquelles le château Trompette fut donné à la ville de Bordeaux, cf. *De l'administration financière des communes et quelques applications à la ville de Bordeaux*, Bordeaux, 1816, in 8° (*Bibl. nat.*, Lf 136, 4).

(2) Le décret du 9 avril 1811 fut rendu parce que l'Empereur était embarrassé par un rapport de l'administration des domaines qui demandait une allocation de plusieurs millions pour l'entretien des bâtiments et édifices possédés par l'Etat dans les départements.

Voici les considérants du décret : « Sur le rapport de notre ministre des finances... duquel il résulte... que l'intérêt particulier de chaque département, autant que celui de notre Trésor, serait que les départements, arrondissements et communes fussent proprié-

La « sollicitude » du gouvernement consulaire et impérial à l'égard des communes alla plus loin ! On craignit de laisser aux communes le libre emploi des capitaux qui pourraient leur advenir soit par la vente des biens communaux, soit à la suite de remboursements ; le pouvoir central intervenait dans l'emploi de tous ces capitaux qui durent être versés à la caisse d'amortissement. Un arrêté du 19 ventôse an X enjoignit même aux administrateurs des communes de verser à la même caisse le prix provenant des adjudications des coupes extraordinaires de leurs bois (1) ; et cette disposition devint extrêmement avanta-

taires des dits édifices au moyen de la vente qui leur en serait faite par l'Etat et dont le prix capital serait converti en rentes remboursables par dixième. »

Le ministre proposait donc de vendre aux communes les bâtiments nationaux. Napoléon, plus généreux, décidait de les leur donner. . . « Considérant que les bâtiments dont il s'agit n'ont pas cessé d'être la propriété de l'Etat . . . voulant néanmoins donner une nouvelle marque de notre munificence impériale à nos sujets de ces départements en leur épargnant les dépenses qu'occasionneraient tant l'acquisition des dits édifices que le remboursement des sommes avancées par notre Trésor impérial pour réparations ; notre Conseil d'Etat entendu, nous avons décrété et décrétons ce qui suit : . . . »

Et le décret concédait gratuitement les bâtiments aux départements, arrondissements et communes, à charge d'en payer désormais la contribution foncière et de les entretenir.

(1) *Bull. des lois*, t. III, p. 170, n° 1315. — Arrêté relatif à l'administration des biens communaux (19 ventôse an X). « *Art. 4* : Dans les trois mois du recouvrement de chaque portion du prix des coupes extraordinaires, le montant en sera versé dans la caisse d'amortissement pour y être tenu à la disposition des communes avec intérêt à raison de 3 0/0 par an. — *Art. 7* : Seront pareillement versées dans la caisse d'amortissement et y seront conservées dans les mêmes formes et aux mêmes conditions, les autres recettes extraordinaires provenant d'aliénations d'immeubles ou de remboursement de capitaux des communes, lesquels ne seraient pas affectés à leurs charges et dépenses ordinaires. »

geuse pour un gouvernement sans scrupule. L'article 8 de l'arrêté du 19 ventôse an X décidait que les fonds appartenant aux communes, placés dans la caisse d'amortissement, seraient mis à leur disposition sur une décision motivée du ministre de l'intérieur. Comme on redoutait le gaspillage de ces fonds par les administrations communales, il devint très difficile pour elles de les faire sortir de la caisse d'amortissement.

On a forcé les communes, dit Dupin, à « verser leurs fonds à la caisse d'amortissement, où trop souvent ils ont été détournés de leur destination et volés tantôt sous un prétexte, tantôt sous un autre avec un scandale et une mauvaise foi qui ont laissé dans la plupart des communes un sentiment de défiance dont elles sont à peine revenues (1). Plusieurs communes, dit un ingénieux écrivain, ont été aussi complètement spoliées que les émigrés, quoiqu'on ne pouvait pas les accuser d'avoir quitté le territoire » (2).

Et Dupin cite deux exemples de communes spoliées dans ces conditions, dont sa ville natale, la commune de Varsy : « En l'an XII, la commune de Varsy (Nièvre) avait coupé un quart de réserve dont le prix fut versé à la caisse d'amortissement. Le principal et les intérêts s'élevaient à 104.389 fr. 13 au jour du dépôt. Quelques années après, la commune reçut un décompte, dont le solde à son profit se réduisait à 5 centimes, dont le maire, malgré son dépit, fut obligé de donner quittance. Toute la somme (excepté 5.861 francs d'une part et 76 fr. 50 d'autre part, réellement employées aux affaires de la commune), ayant été

(1) *Introduction aux lois des communes*, p. 61.

(2) Dupin, *ibid.* — Il s'agit de Fiévée, *Lettres sur le projet de loi d'organisation municipale*, p. 4.

absorbée par les divers *prélèvements* opérés en vertu des décrets impériaux de 1806 et de 1810, et qui pis est, sur de simples décisions ministérielles. Il y a même cette parti-

(1) « Je joins ici, dit Dupin, la copie textuelle du bordereau, tel qu'il a été envoyé à la municipalité; on n'y croirait pas sans cela :

		DÉPARTEMENT DE LA NIÈVRE, ARRONDISSEMENT DE CLAMECY.
Nos 214 et 1050		La commune de Varsy, 5 0/0, compte de la caisse d'amortissement, relatif au produit de bois communaux, réglé le 31 mai 1816, à l'intérêt de 3 0/0 pour 35 jours, conformément à l'arrêté du 19 ventôse an X.
Doit		
An	Capitaux	
1816	17.344,20	Prélèvement de 25 0/0 suivant le décret de 1806.
1817	231,20	Taxations payées aux receveurs généraux.
1808	13.857,91	Prélèvement de 25 0/0 sur le solde du 1 ^{er} janvier 1808 suivant décret du 12 mars 1808.
1809	143 »	Commission payée aux receveurs généraux.
»	5.861 »	Remboursement à la commune.
»	14.178 »	Mis à la disposition du préfet pour le dépôt de mendicité.
»	76,50	Remboursement à la commune.
1810	5.923,60	Prélèvement de 25 0/0 pour le solde du 1 ^{er} janvier 1810 suivant décret du 4 janvier 1810.
»	439,51	Commission de 7/8 0/0 payée aux receveurs généraux
»	3.951,12	Prélèvement de 25 0/0, décret du 21 mars 1806.
»	2.963,34	Dito du 4 janvier 1810.
»	21.327,38	Dito de 8/10 0/0 sur le solde du 31 décembre 1810. Décret du 27 septembre 1810.
»	6.642,61	Solde du 31 décembre 1810 mis en fonds commun pour être employés indistinctement en faveur des communes suivant lettre du ministre de l'intérieur du 24 novembre 1810.
1812	12.350 »	Prélèvements du total des versements 1812. Lettre du ministère de l'intérieur, du 30 septembre 1813.
31 mai 1816	0,05	Solde créancier audit jour.
		Le Conseiller de préfecture, Secrétaire général, Signé : A. DESCHAMPS.

cularité, que ce décompte fut adressé par la poste, dans une lettre taxée *cinquante centimes* ; de sorte que la caisse municipale perdit encore 45 centimes au marché (1-2-3).

La loi de finances du 20 mars 1813 (4) devait couronner le système et consommer la spoliation des communes. Il manquait un peu plus de 200 millions au ministre des

(1) Voir la note 1, page 36.

(2) Dupin, avocat, *Introduction aux lois des communes*, Introd., p. 67 à 70.

(3) Dupin, *op. cit.*, p. 67, emprunte un exemple à M. Alexandre Delaborde, dont l'ouvrage est intitulé : *De l'esprit d'association, dans tous les intérêts de la communauté*, t. I, p. 97.

Delaborde raconte que, maire de Méréville (1.500 habitants) en l'an X, il dut aviser au moyen de reconstruire l'église écroulée faute d'une dépense de 200 francs pendant la Révolution ; les matériaux étaient encore sur place ; il demanda la permission d'encaisser les moellons et de vendre les bois ; il fallut deux mois pour obtenir cette permission ; quand elle arriva les bois étaient pourris. Il sollicita l'autorisation pour la commune de s'imposer extraordinairement pour la reconstruction de l'édifice (40.000 fr.) Le devis mit un an à parvenir au ministère de l'intérieur et un an à revenir. Il fut approuvé, mais on refusa l'autorisation *illégal*e, disait-on, de s'imposer extraordinairement, qui pouvait nuire à la perception des revenus de l'État. Il fallut se résoudre à demander au gouvernement l'autorisation de vendre les peupliers du mail. Il se passa encore un an avant que le ministère de l'intérieur autorisât la vente. Mais comme le produit de cette vente ne s'éleva qu'au quart de la dépense et qu'il n'y avait pas encore de décision de l'autorité sur le mode à adopter pour le surplus, on fut obligé de verser le montant à la caisse d'amortissement. *Cet argent fut dissipé en 1813 avec d'autres dépôts semblables.*

(4) Loi concernant les finances. *Bull. des lois*, t. IV, p. 489, n° 9058.

— On a souvent dit que toute la sollicitude du gouvernement de Napoléon pour la propriété communale, les demandes de renseignements sur les biens et revenus des communes n'avaient pour objet que de préparer cette loi de spoliation (Cf. par exemple le rapport du ministre des finances au Roi en 1844. Nous en parlons plus loin). Il serait peut-être plus exact de ne voir dans cette loi que l'expédient financier d'un gouvernement aux abois.

finances pour équilibrer le budget. Or les communes possédaient encore en propriété foncière non affectée à des services publics et dont les habitants n'avaient pas la jouissance commune, des biens ruraux, maisons et mines que le ministre des finances évaluait à environ 232 millions : « La seule utilité réelle que ces propriétés procurent à la masse des habitants, disait l'exposé des motifs de la loi des finances, c'est un produit annuel destiné à être employé aux dépenses générales de la commune et à recevoir tous autres emplois. Peu importe à la commune que ces revenus lui soient procurés par une propriété rurale ou par une rente sur l'Etat, son seul intérêt réel est d'avoir un revenu égal et assuré qui permette de pourvoir aux dépenses affectées à ces revenus . »

En conséquence la loi déclarait (art. 1^{er}) que ces biens des communes étaient cédés à la caisse d'amortissement à partir du 1^{er} janvier 1813, et l'article 4 ordonnait leur mise en vente par devant les préfets, à la diligence des préposés de la régie.

L'article 3 promettait aux communes « en inscriptions 5 o/o une rente proportionnée au revenu net des biens cédés d'après la fixation qui en sera déterminée par un arrêt du Conseil ».

C'était en somme un *emprunt forcé* fait par l'Etat aux communes. Et l'on est en droit de douter de l'intention du gouvernement de payer la rente due aux communes. Après la chute de Napoléon, le préambule de l'ordonnance du 6 juin 1814 constatait « avec peine » qu'il n'avait été pris aucune mesure par le gouvernement impérial pour assurer aux communes le revenu auquel elles avaient droit et qui leur était nécessaire. « Elles avaient pu crain-

dre d'être dépouillées de leurs biens sans en obtenir de dédommagement (1). »

Nous avons insisté peut-être un peu trop longuement sur ce système fiscal du Consulat et de l'Empire, mais nous voulions montrer jusqu'où peuvent conduire la centralisation et le principe de la contribution des communes aux dépenses générales de l'Etat sous un gouvernement réduit aux expédients financiers. Ils n'aboutissent pas seulement à la servitude et à la spoliation des communes, mais encore au désordre dans l'administration communale. C'était bien la situation des communes de France en 1815, ainsi que l'indique le tableau dressé par Fiévée dans le premier numéro de sa *Correspondance politique et administrative* (t. 1, p. 27).

« Je suppose, dit Fiévée, une ville de moyen ordre qui ait cent mille francs de revenus par ses octrois. On prélève d'abord 10 pour 100 pour le gouvernement ; on prélève ensuite pour le traitement du préfet, pour le dépôt de mendicité, etc., etc. (j'ai compté jusqu'à 11 prélèvements dans le budget de la ville de Strasbourg).

« La ville est obligée de donner une somme à l'hospice, somme qui ne suffit jamais depuis que le désordre des mœurs a multiplié les enfants-trouvés dans une propor-

(1) Un décret du 6 novembre 1813 avait réglé la fixation et le mode de paiement à faire aux communes, de l'équivalent du revenu net des biens cédés à la caisse d'amortissement. La redevance annuelle était établie sous déduction des charges que les communes devaient supporter normalement, charges que le décret arbitrait.

Le gouvernement de la Restauration eut d'abord l'intention d'exécuter la loi de 1813 et de tenir les promesses faites aux communes (ordonnance du 6 juin 1814) ; ce fut en 1816, par la loi de finances du 28 avril, que fut abrogée la loi de 1813 : « Les biens des communes non encore vendus seront remis à leur disposition comme ils l'étaient avant la dite loi. »

tion effrayante. Si la ville a le malheur d'avoir une caserne, l'entretien en est à sa charge ; et telle année 20.000 francs ne suffisent pas pour cet entretien. La ville doit fournir un champ d'exercice qu'elle loue quand elle n'en a pas ; la ville doit un bâtiment et l'entretien de ce bâtiment pour la manutention. Il faut qu'elle paye à un prix qui n'est pas déterminé par elle un commissaire de police qu'on lui donne de Paris ; car une commune qui ne choisit pas ses administrateurs n'a le droit de choisir aucun de ses agents soldés. La ville doit un traitement ou partie d'un traitement à un ou plusieurs commis des droits réunis. Si elle a un collège, elle doit entrer dans le traitement des professeurs, dans l'entretien du bâtiment, avoir des élèves à ses frais et tout cela par ordre. Ajoutez à ces dépenses trois victoires par an ou seulement quelques grands changements politiques pour lesquels il faut qu'elle illumine les bâtiments communaux, même l'hôtel du préfet, et quoi qu'un préfet pût comme tout autre se réjouir à ses frais, et vous aurez une idée de ce qui reste à la ville pour son éclairage, l'entretien de ses monuments, de ses fontaines, de ses promenades, pour son bureau de bienfaisance, pour la solde de ses employés indispensables et de ses dépenses de bureau, l'impression des proclamations comprises. »

« En laissant dépérir tout ce qui lui appartient et lui est nécessaire, elle fait chaque année 30.000 ou 40.000 francs de dettes qui retombent sur de malheureux ouvriers ; et, sans crédit, comme sans ressources, il faut pourtant qu'au commencement de chaque année elle fournisse au ministère de l'intérieur son budget qui doit indispensablement présenter équilibre entre les recettes et les dépenses. Cela est impossible, diront ceux qui ne savent pas ce que c'est qu'un budget, et surtout ce qu'est un budget qui règle im-

périeusement les dépenses annuelles des communes quoique souvent il ne leur revienne de Paris qu'au milieu de l'année ; j'en ai vu revenir au mois de novembre. On présente des revenus fictifs, on dissimule des dépenses inévitables pour que le budget soit bien *pondéré* ; le ministre à Paris ajoute d'un côté, retranche de l'autre ; et quand enfin il ne peut plus rien dissimuler, même sur le papier, l'autorité supérieure met les dettes de la ville à l'*arriéré* ; il n'en est plus question sur le budget ni pour les malheureux créanciers : c'est par ce mécanisme fort simple que l'équilibre se rétablit jusqu'à ce que le même système ramène les mêmes embarras et par conséquent une nouvelle solde *en arriéré*..... »

« Il y a des pays en Europe où l'on n'a jamais entendu prononcer le mot liberté et où on n'oserait pas traiter les communes comme elles sont traitées en France (1). »

Il faut d'ailleurs ajouter, afin de donner aux « prélèvements » leur véritable caractère, que les dépenses auxquelles ils devaient pourvoir étaient toujours nationales ou départementales.

Et il n'est pas sans intérêt de remarquer que l'Empire, auquel les moyens de coercition ne manquaient pas cependant à l'égard des communes, n'a pas osé organiser complètement le système de contrainte légale qui sera réglé dans la loi de 1837.

Dès l'an X, l'arrêté du 4 thermidor (art. 22) prescrivait en cas de dépense commune à plusieurs municipalités une sorte d'inscription d'office au budget communal. « Sur la

(1) *Correspondance administrative*, I, p. 27.

décision des sous-préfets approuvée par le préfet, le conseil municipal sera obligé de porter dans l'état des dépenses annuelles de sa commune la part à laquelle elle aura été assujettie. »

Mais l'arrêté n'a prévu aucune sanction pour le cas où le conseil municipal se refuserait à cette inscription. En l'an X on supposait encore que les préfets et les sous-préfets auraient assez d'influence sur les conseils municipaux, dont ils nommaient les membres pour imposer le respect de la loi.

En l'an XIII, à propos du traitement des gardes champêtres, le décret du 23 fructidor est déjà plus explicite. Dans le cas où le produit des amendes était insuffisant et quand les habitants ne consentaient pas à former le traitement et le complément de traitement de ces gardes par une souscription volontaire, la somme devait être répartie au marc le franc de la contribution foncière payée par tous les propriétaires ou exploitants de fonds non enclos. Le Code rural des 27 juillet et 6 octobre 1791 autorisait d'ailleurs ce mode de perception. Et l'on peut voir là la sanction d'une dépense obligatoire mise formellement à la charge des communes par la loi du 11 frimaire an VIII, articles 4 et 8.

Le système de l'inscription et de l'imposition d'office se perfectionne encore en 1810 à propos des dépenses du culte. Nous avons déjà indiqué les hésitations du Consulat quand il s'agit d'imposer aux communes les frais du culte après le Concordat. Nous avons dit que le gouvernement avait préféré mettre à la charge du Trésor une grande partie des dépenses du culte plutôt que de briser la résistance des communes. Mais pour la partie laissée définitivement

à leur charge il fallut, par la loi de finances de 1807, organiser un prélèvement sur les revenus de toutes les propriétés foncières des communes pour former un fonds commun de subvention (1). En 1809, le décret du 30 décembre sur les fabriques des églises imposa plus nettement aux communes certaines dépenses du culte. L'article 99 de ce décret décidait : « Si les revenus communaux sont insuffisants, le conseil délibérera sur les moyens de subvenir à cette dépense selon les règles prescrites par la loi. » La loi dont il s'agit est celle qui va paraître six semaines plus tard (14 février 1810) et qui va organiser l'imposition d'office pour les dépenses du culte.

L'administration du culte qui, depuis dix ans, tâtonnait pour obtenir une subvention des communes en faveur des églises, avait cette fois pris toutes ses précautions et tout prévu en cas de résistance des conseils municipaux.

Le rapport (de juillet 1809) de Bigot de Préameneu à l'Empereur (2), sur lequel furent rendus et le décret sur les fabriques et la loi du 14 février 1810, est très intéressant sur ce point : « Le mode d'exécution manque encore, disait le ministre, et quand il s'agit de dépenses, il ne faut pas qu'il reste la moindre incertitude ni sur ceux qui doivent payer, ni sur la manière dont ils doivent payer », et plus loin Bigot de Préameneu prévoit le cas où une commune n'aurait pas de revenus suffisants pour fournir à ses

(1) Loi du 15 septembre 1807, tit. IX, art. 22. — Ce fonds commun devait servir : 1° pour les acquisitions, reconstructions ou réparations d'églises ou édifices pour les cultes ; 2° pour acquisitions, reconstructions ou réparations de séminaires et maisons pour loger les curés ou desservants et les ministres protestants.

(2) Ce rapport de Bigot de Préameneu a été publié en 1877 par le *Journal des Fabriques*. Il est de juillet 1809. Le décret est du 30 décembre 1809, la loi du 14 février 1810.

dépenses municipales, l'obligation de subvenir aux frais du culte incomberait à la collectivité des habitants. Il pensait qu'il fallait leur imposer cette charge « de manière qu'ils ne soient pas libres de l'éluder ». Le ministre ajoutait : « Dans tous les cas, le moyen de répartition volontaire entre les habitants pourra être tenté par les préfets ; mais il ne réussira qu'autant qu'il sera reconnu *qu'à défaut de ce moyen on emploiera des mesures coercitives*... Il y a donc nécessité de déclarer que cette dépense est obligatoire... Mais faudra-t-il faire intervenir l'autorité législative ?... cela est aussi peu praticable que contraire à la dignité de la loi... C'est dans cette vue que je joins au projet de règlement sur les fabriques un projet de loi suivant lequel lorsqu'il s'agira de dépenses annuelles de la célébration du culte, la répartition entre les habitants au marc le franc de la contribution personnelle et mobilière pourra être faite et rendue exécutoire par le préfet si elle n'excède pas 100 francs dans les paroisses de six cents habitants et au-dessous, 150 francs dans les paroisses de six cents à douze cents habitants et 300 dans celles au-dessus de douze cents habitants. Il est convenable de donner cette autorité au préfet parce que les sommes sont peu importantes et que cela rentre dans les détails de l'administration locale qu'il est indispensable de lui confier » (1).

(1) Et Bigot de Préameneu donnait un exemple de dépense obligatoire sous l'ancien régime : « Dans l'ancien droit, disait-il, on décidait les grosses réparations aux édifices du culte sur un procès-verbal de l'évêque et des marguilliers, envoyé à l'intendant et au chancelier. Les habitants étaient ensuite convoqués, non pour délibérer s'ils paieraient, mais afin de donner leur avis sur le mode de paiement qui leur serait le moins onéreux. Ces règles d'administration sont si simples, il est si facile de s'y conformer, et il serait tellement difficile d'y suppléer que je propose avec confiance de les renouveler en les adaptant à l'organisation administrative qui maintenant

L'article 1^{er} de la loi du 14 février 1810 reproduisait à peu près textuellement les termes du rapport de Bigot de Préameneu (1) ; il ajoutait qu'au-dessus des sommes énoncées plus haut et jusqu'à concurrence du double, la répartition ne pourrait être ordonnée que par un décret délibéré en Conseil d'Etat ; et s'il s'agissait de sommes plus fortes, une loi devenait nécessaire. Dans tous les cas, comme on le voit, la dépense pouvait être inscrite au budget de la commune et imposée d'office.

Il y avait bien là, comme on l'a dit, « un mécanisme complet d'imposition d'office » (2), mais il n'a jamais été sous l'Empire applicable qu'à la catégorie de dépenses pour laquelle la loi l'autorisait. L'administration ne l'a jamais étendu aux dépenses que la loi imposait aux communes, soit en les autorisant d'avance, soit en prescrivant aux conseils municipaux de délibérer à leur sujet. Il est surtout intéressant de remarquer que l'administration n'appliqua pas le système de la répartition d'office au cas où un conseil municipal refusait de pourvoir à la dépense que nécessite le paiement d'une dette exigible de la commune.

On dit que l'arrêté du 12 brumaire an XI (3) avait reconnu le droit pour l'administration de faire une réparti-

existe. » — Cf. *Don gratuit* imposé à la ville d'Alès en 1692 par l'intendant de Basville « pour les besoins des guerres » avec faculté de créer un octroi pour en récupérer le montant (Broch. Alais, 1890).

(1) La répartition pour les dépenses annuelles de la célébration du culte avait lieu au marc le franc de la contribution personnelle et mobilière (art. 4) ; la répartition « pour les réparations ou reconstruction des édifices du culte » avait lieu au marc le franc sur les contributions foncière et mobilière. Dans ce dernier cas, il pouvait d'ailleurs être pourvu à la dépense par voie d'emprunt (art. 2).

(2) M. Sauzet à son cours, 1902-1903.

(3) *Bull. des lois*, III, 228, n° 2109.

tion entre les habitants « pour l'exécution des condamnations prononcées ». Il y a là, nous semble-t-il, une erreur si l'on entendait ainsi reconnaître ce pouvoir aux préfets. Nous avons déjà remarqué que sous le Consulat l'administration n'usait pas en matière financière de toutes les prérogatives que semblaient lui reconnaître les textes législatifs. Cet arrêté de brumaire an XI vient corroborer notre opinion.

Dans l'espèce le tribunal de Fontenay avait condamné la commune de Nalliers et ordonné que dix des principaux habitants de Nalliers seraient contraints d'avancer le montant des condamnations prononcées, sauf leur recours contre les autres habitants de la commune. Par arrêté du 12 brumaire, les consuls annulaient ces dispositions du jugement « considérant qu'il n'appartient qu'à l'*autorité administrative* de régler la manière dont les dépenses des communes doivent être acquittées » et l'article 2 de l'arrêté décidait qu'il y avait lieu de faire une répartition entre les habitants: « il y serait pourvu par l'*autorité administrative* ». Mais quelle autorité administrative visait l'arrêté ? Il est répondu assez explicitement à cette question dans les considérants mêmes de l'arrêté : « La loi du 10 vendémiaire an IV, titre V, articles 8 et 9, attribue textuellement *aux municipalités* la répartition entre les habitants des dommaiges et intérêts auxquels les communes auront été condamnées. » Il n'y a donc pas là, nous semble-t-il, un argument en faveur de l'imposition d'office par l'autorité supérieure malgré la résistance des municipalités.

Le Consulat ni l'Empire malgré leur défaut de sollicitude pour la bonne administration des communes, n'osèrent pas ou ne songèrent pas à généraliser, même pour les dépenses qui présentaient un caractère de nécessité et d'urgence, le

système d'imposition d'office admis pour le culte en 1810. Ils n'y songèrent pas tant qu'il s'agit de dépenses d'intérêt communal. Le gouvernement de Napoléon ne reculait pas devant l'impopularité ainsi qu'il l'a prouvé dans l'application du système des prélèvements, mais il ne voulait pas du moins s'exposer à cette impopularité dans l'intérêt des communes.

Le système de la dépense obligatoire avec les moyens de contrainte légale qu'organise définitivement le législateur de la monarchie de Juillet eût été bien mieux dans la logique du régime centralisateur du Consulat et de l'Empire. Mais le gouvernement de Napoléon ne voulait, à ses débuts, user de son autorité sur les communes que dans l'intérêt de l'Etat et pour des dépenses extra-communales. Voilà ce qui explique comment il a réservé pour l'avenir, et laissé aux gouvernements qui lui succédèrent, le soin d'organiser légalement le système des dépenses obligatoires et de tirer en matière de finances communales toutes les conséquences des principes de centralisation qu'il avait posés sous le Consulat.

§ 3.— La centralisation administrative et la Restauration. Conséquences de l'adjonction des plus imposés. Les projets de réforme. La Révolution de 1830 et la loi de 1837. La loi de 1884.

L'oppression et la spoliation des communes sous l'Empire furent certainement une des principales causes de l'impopularité du gouvernement de Napoléon. La loi du 20 mars 1813, qui d'ailleurs n'avait pas été votée sans hésitation (1), avait mis le comble au mécontentement de l'o-

(1) Cronier, *État du pouvoir municipal et de ses variations depuis la*

pinion. On le vit bien par les réclamations et les plaintes qui se firent entendre à ce sujet dès les premiers jours de la Restauration.

Nous ne parlons pas seulement des nombreux publicistes, qui, par désir de « se chauffer au même foyer quoiqu'il eût changé de maître », ou par une réaction naturelle de l'esprit humain, ont fait dès cette époque la critique d'une centralisation excessive, mais nous voulons encore noter avec un contemporain les opinions émises par les conseils généraux, les pétitions sans nombre adressées aux Chambres, les écrits si fort de principes et de raisonnement, les discours des orateurs, ceux des organes du gouvernement et les promesses positives, hélas ! trop souvent

Restauration jusqu'au 28 février 1828, Paris, 1829, p. 108. — « Rappelez-vous, Messieurs, dit M. de Bonald, la consternation universelle que répandit dans la capitale et dans le royaume, la proposition de loi du 20 mars 1813 (le jour est remarquable), qui dépouillait les communes de leurs propriétés ; le scandale parut nouveau ; mais après tant de scandales, nous fûmes nous-mêmes témoins de la profonde douleur, ou plutôt de la honte des députés du Corps législatif, dont la plupart avouaient qu'ils n'oseraient plus retourner dans leur province s'ils avaient la faiblesse de consentir à cette monstrueuse iniquité. Vous savez les ressorts qu'on fit jouer ; les suppôts de la tyrannie employaient tout leur art ; les promesses et les menaces furent mises en usage ; le tyran lui-même craignit de ne point réussir, et, pour la première et la dernière fois, il compta, en frémissant de rage, soixante-quinze opposants qui faisaient, ce jour-là, la majorité des députés français, et dont plusieurs affectèrent de montrer la boule noire qu'ils jetaient dans l'urne, en présence des conseillers d'État ; et c'est après le retour de l'autorité légitime, sous le règne de Louis XVIII, et en présence de cette race bienfaisante dont les ancêtres ont affranchi les communes, que les ministres vous proposent de les dépouiller... Nous ne vendrons pas les propriétés des communes parce que l'usurpateur les a vendues. »

Les efforts de M. de Bonald ne furent pas vains.

renouvelées et trop souvent éludées de la part des représentants de l'autorité »... (1)

Le gouvernement de Louis XVIII s'était d'ailleurs dès l'abord rendu compte de l'importance de la question. Dès le mois de juillet 1814 le roi se faisait adresser par le ministre de l'intérieur un rapport sur l'état de la France et ce rapport présentait la situation des communes relativement à l'administration de leurs biens et de leurs finances et faisait remarquer combien cette situation était contraire à l'intérêt des habitants (2). Le rapport allait jusqu'à dire « que c'était le désir de connaître et de surveiller tous les revenus de la France pour s'en emparer un jour » qui avait été « la principale cause du mode adopté pour l'administration des biens des communes » sous l'Empire. Il blâmait « les charges nouvelles sans cesse imposées aux communes » et contenait cette promesse : « Quand les communes ne seront plus surchargées d'une foule de dépenses qui doivent être à la charge du Trésor public, quand une administration à la fois régulière et prompte leur aura rendu plus d'activité en leur laissant plus de liberté ; quand la confiance dans un gouvernement équitable aura guéri les citoyens de la crainte de se voir enlever les fonds dont l'emploi devait leur appartenir, la fortune communale ne tardera pas à renaître et les communes se soumettront sans peine à une surveillance sans laquelle leurs finances retomberaient dans le désordre où elles ont été pendant la Révolution. »

Encouragés par ces déclarations, plusieurs députés de-

(1) Cronier, *Etat du pouvoir municipal*, p. 37. — On trouve un écho de ces plaintes des municipalités dans le préambule de l'ordonnance du 28 janvier 1815.

(2) Cité dans Cronier, *op. cit.*, p. 52.

mandèrent dès la session de 1814 la réalisation des réformes promises (MM. Lalouette, Verneilh-Puyrazeau, Boizot) et en septembre la Chambre prenait en considération une proposition tendant à ce que « Sa Majesté fût suppliée de présenter un projet de loi sur l'administration des revenus et sur la comptabilité des communes » (1).

L'on critiquait surtout, en effet, dans la législation impériale sur les communes ses dispositions financières.

Ces réclamations et ces plaintes seront entendues de nouveau pendant la session de 1815 (2) et pendant les sessions suivantes. C'est que les promesses du gouvernement, ses déclarations en faveur des communes manquaient de sincérité : elles étaient inspirées surtout par un sentiment politique qui lui commandait de rechercher la popularité surtout dans les parties du gouvernement où l'Empire avait soulevé le plus de mécontentement (3). Mais les communes ne se virent point immédiatement dispensées, comme on l'avait espéré, de contribuer sur leurs propres revenus aux dépenses de l'Etat (4).

(1) Proposition de M. Lalouette à la séance du 9 septembre 1814.

(2) Cf. Fiévée, *La session de 1815*.

(3) M. Sauzet à son cours 1902-1903. — « L'Empereur lui-même promit des réformes dans ce sens pendant les Cent Jours. » Acte addit., 22 avril 1815, D. 30 avril 1814.

(4) Il faut lire à ce sujet la proclamation du Roi du 10 mai 1814 : «... L'Etat a des créanciers, des fonctionnaires, des armées dont les intérêts nous sont aussi chers que ceux des contribuables. Le gouvernement a besoin de toutes ses ressources, et ce n'est pas lorsqu'elles sont affaiblies par les malheurs de la guerre qu'il peut en sacrifier une partie importante sans s'assurer un équivalent.

« Ainsi le salut de l'Etat exige que toutes les lois sur les impôts existants soient respectées et maintenues jusqu'à ce que d'autres lois procurent à nos peuples les soulagements qu'ils réclament et que les circonstances rendront possibles... » (*Bull. des lois*, t. V, p. 10, n° 92).

Une ordonnance du 27 décembre 1814 prescrivit un prélèvement de 50 0/0 au profit du Trésor sur les fonds communaux (1) et une autre ordonnance du 11 janvier 1815 vint « enchaîner de nouveau et plus fortement que jamais les communes dans les bureaux du ministère ». Les ordonnances du 28 janvier et du 17 février 1815 laissaient à la charge des communes de lourdes dépenses qui leur avaient été imposées par l'Empire (2). Le gouvernement de Louis XVIII n'abrogea même pas tout d'abord la loi de mars 1813, loi qui fut particulièrement désignée par ces termes : loi de spoliation des communes. Au contraire, une ordonnance du 6 juin 1814 en réglait quelques détails d'application. C'est que le baron Louis, ministre des finances de Louis XVIII, avait été le collaborateur de Mollien, ministre des finances de Napoléon. Il ne pouvait être sévère à l'égard d'une mesure qu'il avait peut-être inspirée et dont il partageait au moins la responsabilité. Les besoins de l'Etat qui ne firent qu'augmenter après l'aventure des Cent Jours paraissaient justifier ces mesures qui n'étaient d'ailleurs présentées qu'à titre d'expédients temporaires (3).

(1) Cette ordonnance citée dans Cronier (*op. cit.*, p. 61) ne se trouve pas au *Bulletin des lois*. Elle est également citée dans une ordonnance du 6 septembre 1815 qui (art. 1^{er}) maintient pour 1816 ce prélèvement de 50 0/0 « sur les fonds provenant des coupes de quart en réserve ou autres coupes extraordinaires des bois communaux versés ou à verser dans la caisse d'amortissement pendant les années 1814 et 1815 ».

(2) Par exemple les prélèvements de 1/10 des droits de pesage, 1/10 des revenus fonciers pour le culte, 1/20 du revenu des communes pour les compagnies de réserve cessèrent d'être perçus ; mais les communes continuèrent de payer la moitié des traitements des préfets pour 1815, les bâtiments et les lits militaires, etc.

(3) Le roi exprimait dans l'ordonnance du 6 septembre 1815 son

Lors de la seconde Restauration le gouvernement fit de nouvelles promesses aux partisans de l'émancipation des communes : « Les grandes améliorations dont l'administration municipale peut devenir susceptible, disait le ministre des finances dans son rapport sur le budget de 1815, ont été l'objet de la sollicitude du roi (1). » On pensait alors que le projet de loi des finances aurait pour résultat certain « d'arrêter la spoliation des communes et de leur rendre la disposition de leurs biens » (2).

De Corbière qui avait été chargé d'un rapport sur ce projet de loi annonçait « que le projet avait, entre autres choses, pour objet de fournir enfin aux administrations locales les moyens de subvenir à leurs besoins particuliers et poser ainsi les premiers principes d'une amélioration réclamée par tous les bons esprits dans le système actuel de l'administration publique ». Malheureusement ces promesses ne furent guère suivies d'effet. Quelques mesures de détail vinrent seules améliorer la situation des communes. La plus importante fut l'abrogation, bien tardive d'ailleurs, de la loi du 20 mars 1813 par l'article 15, titre IV de la loi du 28 avril 1816.

Mais quant aux réformes de principe le gouvernement répondit aux revendications éloquentes de de Villèle et de Bonald, qui lui rappelaient ses promesses, par des ajour-

intention de supprimer les prélèvements ; mais, ajoutait-il : « Les dépenses immenses qui à l'heure actuelle retombent sur le Trésor royal nous forcent à ajourner le projet... que nous n'abandonnons pas de soulager nos communes. » *Bull. des lois.*

(1) Cité par Fiévée, *Correspondance politique et administrative*, I, 4^e partie, p. 84.

(2) Discours de M. Josse Beauvoire à la séance du 19 mars 1816 (cité par Cronier, p. 103).

nements successifs qui, sans rien refuser, remettaient toujours les réformes à des temps « moins difficiles ».

« Ce n'est pas que je prétende, répondait le ministre de l'intérieur (1), que tout est parfait et qu'il n'y a rien à changer ou du moins à redresser, mais les changements que nous avons subis, je ne dis pas depuis vingt ans, mais depuis plus d'un demi-siècle, doivent nous rendre réservés sur des changements futurs. Sans doute il y a des améliorations désirables, appelées par les vœux et les besoins publics, mais elles doivent être *préparées avec lenteur et exécutées avec maturité* de peur d'avoir à nous repentir et à demander de changer encore. »

En somme le gouvernement de Louis XVIII cédant à des préoccupations politiques plus ou moins fondées (2), obéissant plutôt au secret désir de maintenir à son profit un régime d'autorité administrative, qui lui paraissait fortifier la monarchie, hésitait à rendre aux communes les libertés dont l'Empire les avait dépouillées. Et pendant plusieurs années ses hésitations se marquèrent par des demi-mesures (3) qui maintenaient toujours l'actualité et

(1) Cité par Cronier, *op. cit.*, p. 133.

(2) De Villèle disait en 1821 que « rendre la liberté aux communes, c'était en remettre l'administration à l'aristocratie des propriétaires fonciers » (Dupin, *op. cit.*, p. 78). — Dupin lui-même était partisan d'un ajournement : « Une bonne loi sur les communes, difficile dans tous les temps, est réellement impossible dans les circonstances actuelles. Ce serait, ajoute-t-il, permettre une organisation inquiétante de l'aristocratie ; le mécontentement, ou si l'on veut la malveillance, y verraient le retour de la féodalité et avec elle le rappel des dîmes et des droits seigneuriaux. » Plus tard, en 1832, 1833, on dira encore que l'émancipation des communes donnerait trop d'influence au clergé dans l'Ouest, tandis qu'elle l'exposerait dans l'Est, à toutes sortes de taquineries. On dira même que la liberté des communes compromettrait le recrutement militaire (Saulnier, *De la centralisation*).

(3) Ces hésitations, ces demi-mesures firent changer plusieurs fois

l'acuité de la question municipale sans jamais la résoudre : on peut dire du gouvernement de la Restauration pendant ces premières années, ce que Guizot écrivait à propos de la session de 1817 (1) : « Les ministres firent peu, et dans le peu qu'ils firent ils se montrèrent irrésolus et timides. La session révéla pleinement leur irrésolution et leur lenteur ».

Quoi qu'il en soit, le système centralisateur de Napoléon était maintenu et le gouvernement de la Restauration devait garder jusqu'à sa chute la nomination des maires et des conseillers municipaux avec le droit de régler définitivement, d'arrêter le budget des communes.

Il est assez curieux toutefois que le gouvernement de la Restauration qui voulait maintenir la centralisation, la tutelle administrative organisée par le Consulat et l'Empire, allait être de lui-même amené à tenter la réforme administrative. Il nous faut expliquer comment le gouvernement, qui ne voulait rien changer, au fond, au régime de Napoléon, en vint à proposer par deux fois la refonte de la loi municipale en 1821 et en 1829.

Ce fut là une conséquence de la conception politique du gouvernement de la Restauration, ce fut une conséquence du régime censitaire.

Le gouvernement de la Restauration qui cherchait son

la direction des communes. Une ordonnance du 11 janvier 1815 avait confié l'administration des communes à un directeur placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Une autre ordonnance du 14 décembre de la même année rendit au ministre lui-même la direction générale de l'administration des communes.

De sorte que, dit Cronier (p. 90) : « En un an, les communes étonnées changèrent deux fois de tuteurs alors qu'elles demandaient seulement à s'en passer... ».

(1) Guizot, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration*,

appui dans la propriété foncière se croyait tenu à des ménagements envers les grands propriétaires. C'est ainsi qu'il fut amené à modifier le régime administratif et financier des communes par une disposition essentielle de la loi « concernant les finances » du 15 mai 1818.

Les communes, appauvries déjà par les lois révolutionnaires sur le partage des biens communaux, spoliées par l'Empire, se trouvaient pour la plupart dans l'impossibilité d'équilibrer leurs budgets avec leurs ressources ordinaires. Très souvent pour couvrir leurs dépenses annuelles, et dès qu'il s'agissait de faire face à leurs dépenses accidentelles, il leur fallait recourir à des impositions extraordinaires. Ces impositions consistaient en centimes additionnels aux contributions foncière et mobilière. Le vote de ces impositions, dont l'initiative appartenait aux maires (loi du 23 septembre 1814, art. 11), pouvait être provoqué par les préfets. C'était dans bien des cas le seul moyen qu'ils avaient de procurer aux communes les ressources nécessaires pour faire face à des dépenses qu'ils jugeaient urgentes. Il y avait là possibilité de pression administrative dangereuse pour les intérêts des grands propriétaires, et c'est surtout contre cette pression que l'on donnera, dans l'article 39 de la loi du 15 mai 1818, aux grands propriétaires la garantie de l'adjonction des plus imposés. Ces impositions, centimes additionnels aux contributions foncière et mobilière, retombaient surtout à la charge des propriétaires fonciers, des habitants les plus aisés des communes. Et il paraissait anormal à ces grands propriétaires ruraux d'être taxés extraordinairement sur la décision du préfet après la délibération d'un conseil municipal nommé par le préfet lui-même (1).

(1) Voici en quels termes l'exposé des motifs du projet Martignac,

L'article 39 de la loi du 15 mai 1818 apporta aux grands propriétaires fonciers une sérieuse garantie contre l'augmentation progressive de leurs charges communales: « Dans le cas, dit cet article 39, où les cinq centimes additionnels imposés pour les dépenses des communes étant épuisés, une commune aurait à pourvoir à une dépense véritablement urgente, le maire, sur l'autorisation du préfet, convoquera le conseil municipal et les plus forts contribuables au rôle de la commune, en nombre égal à celui des membres du conseil, pour reconnaître l'urgence de la dépense, l'insuffisance des revenus municipaux et des cinq centimes ordinaires pour y pourvoir. »

Cette adjonction des plus imposés n'était d'ailleurs admise que dans les communes dont les revenus n'excédaient pas 100.000 francs. Elle était conforme aux tendances du parti « ultra » qui désirait le rétablissement des hiérarchies sociales et voyait là aussi un moyen d'éviter le système d'élection des conseils municipaux réclamé par le parti « libéral ».

Les conséquences de cette innovation vont devenir très intéressantes au point de vue de la décentralisation administrative.

Depuis quelques années les préfets avaient conquis dans l'administration des communes une influence suffisante auprès des maires et des conseils municipaux pour assurer dans tous les cas où cela ne dépendait que de la bonne volonté des autorités locales le respect des prescriptions de la loi (1). Les délibérations des assemblées locales étaient

en 1829, appréciait l'adjonction des plus imposés: « Il y avait des inconvénients à soumettre les propriétaires à un impôt délibéré par des conseillers nommés par l'autorité administrative ou sur ses propositions, et approuvées par le roi sur le rapport de cette autorité. »

(1) Cette influence des préfets était parfois très grande: Cf. Lan-

conformes à leurs vœux et leur permettaient de créer des ressources-impôts là où les revenus ordinaires de la commune n'étaient pas suffisants pour acquitter toutes les dépenses véritablement urgentes, celles que la pratique administrative considérait déjà comme obligatoires.

Les maires et les conseillers municipaux étaient à la nomination des préfets qui pouvaient les remplacer en cas de résistance dans toutes les communes rurales. Mais « l'adjonction des plus imposés » allait changer complètement la face des choses. C'était introduire dans les assemblées chargées de délibérer sur les impositions extraordinaires un élément indépendant des préfets, d'autant plus réfractaire à toute influence administrative que les plus imposés représentaient la richesse foncière et qu'ils étaient directement intéressés à s'opposer aux dépenses qui pouvaient entraîner la création de centimes extraordinaires. L'application de cet article 39 de la loi du 15 mars 1818 allait être

glois, avocat à la Cour royale de Paris, *Des institutions locales et municipales en France et spécialement de la nouvelle organisation et des attributions des conseils généraux et d'arrondissement*, Paris, 1833. « Les préfets décident maintenant du mode de jouissance des biens communs, de l'utilité des travaux à faire aux chemins ruraux et d'autres entreprises ; homologuent ou rejettent toutes les mesures prises dans l'intérêt local. En un mot, ils sont tuteurs des communes, comme M. de Martignac voulait l'être, à la condition d'enlever tous les droits à leurs mineurs et de ne leur rendre en effet que des comptes de tuteur. »

Il y avait même des abus : « Par exemple un préfet a-t-il pu, m'a-t-on demandé, malgré les conseillers municipaux des communes, employer à un chemin détourné de la route commune des fonds destinés au principal chemin de communication ? Ce chemin conduisait à la propriété de tel député dont il fallait que M. le préfet acquit ou se conservât la faveur auprès du ministre, point auquel tout à peu près aboutit pour ces messieurs ? » — Cf. aussi Lanjuinais et de Kératry, *De l'organisation municipale en France, etc.*, Paris, 1821.

une source de difficultés inextricables pour les préfets. Le gouvernement ne tarda pas à s'en apercevoir (1). Dès le mois de juillet 1818, dans une circulaire aux préfets, le ministre de l'intérieur prévoyait le refus par un conseil municipal doublé des plus imposés du vote des ressources nécessaires pour couvrir certaines dépenses mises par la loi à la charge des communes. On avait bien dans certains cas déterminé les moyens de vaincre la résistance des communes : par exemple lorsqu'il s'agit de la dépense des enfants assistés, des frais de casernement et lits militaires. Des lois spéciales autorisaient alors soit une répartition d'office entre les habitants, soit un prélèvement sur les revenus de la commune. Mais dans d'autres cas : les dépenses du culte, le traitement des gardes champêtres, l'administration restait désarmée. Le ministre demandait aux préfets d'exiger des conseils municipaux une délibération motivée où le refus de l'assemblée serait consigné. Il menaçait les communes de faire connaître au roi leur refus « pour qu'il puisse prendre telles dispositions qu'il appartiendrait ».

Ces menaces étaient vaines. « L'adjonction des plus imposés » avait révélé l'imperfection de la législation municipale et la nécessité d'inscrire dans la loi une sanction des obligations financières imposées aux communes.

Le gouvernement de la Restauration allait être contraint lui-même de proposer une loi de réorganisation municipale et c'était là une conséquence peut-être inattendue de la réforme introduite un peu à la légère dans la « loi concernant les finances » du 15 mai 1818 (2).

(1) Cf. les circulaires aux préfets des 18 juillet 1818 et 31 juillet 1819, *Bull. du ministère de l'intérieur*.

(2) Il n'est pas sans intérêt d'ailleurs de noter une coïncidence :

La question de la réorganisation administrative est donc mise à l'ordre du jour à partir de 1821. Le gouvernement, d'une part, espère trouver dans la réforme un moyen de résoudre les difficultés nouvelles que vient de soulever l'application d'une loi récente et de maintenir la centralisation administrative. Le parti libéral, d'autre part, espère faire triompher le principe de l'élection dans le choix des conseillers municipaux et son programme de décentralisation communale.

De là une double tendance et un double mouvement qui allaient aboutir tous deux, l'un à la « loi d'organisation municipale » de 1831, l'autre à la « loi d'attributions municipales » de 1837.

Nous voudrions démontrer, sans entrer dans le détail de l'histoire administrative des communes sous la Restauration, que de ces deux tendances contraires, tendance du parti libéral et tendance du gouvernement centralisateur, cette dernière en définitive l'a emporté. Pendant que les libéraux s'égarèrent loin des réalités administratives et bornaient leur effort à enlever au gouvernement la nomination des conseillers municipaux, le gouvernement et les bureaux plus pratiques réalisaient ce que les libéraux

si le besoin de faciliter l'administration provinciale obligea par deux fois, en février 1821 et en 1829, le gouvernement de la Restauration à tenter une réforme municipale, le dépôt de ces projets de loi eut lieu aux époques où la Restauration essaya de gouverner dans un sens relativement libéral. La première période libérale de la Restauration cesse avec la chute de Richelieu (déc. 1821) ; la seconde comprend le ministère de Martignac (janvier 1828-août 1829). Et il faut remarquer que M. de Villèle qui, dans l'opposition (session 1815), s'était montré partisan convaincu de la décentralisation, ne fit rien pendant son long passage au pouvoir pour la liberté des communes. Il faisait d'ailleurs partie du ministère Richelieu quand parut le projet de 1821.

voulaient empêcher, perfectionnaient la centralisation administrative en compensant la liberté électorale accordée aux communes par des obligations financières plus précisées et plus étendues.

Les communes allaient obtenir, mais seulement pour les notables et les plus imposés, la nomination des membres de leur conseil municipal ; mais ce conseil allait perdre en même temps et définitivement la disposition des ressources communales, ce qui est en matière municipale toute la réalité administrative (1).

La question telle qu'elle se posait « dans l'intérêt des communes » sous la Restauration était pourtant assez nette, et elle avait été posée nettement à plusieurs reprises depuis la chute de l'Empire.

Cronier, dans l'ouvrage que nous avons déjà cité, la résumait encore ainsi en 1829 : « Cette question qu'on n'abordait point positivement était celle de savoir s'il y avait lieu de conférer aux communes le droit d'administrer elles-mêmes leurs biens et de disposer de leurs revenus, sans l'intervention d'une autorité étrangère et sans examiner d'où ces revenus pouvaient provenir » (2).

(1) On pourrait objecter que les conseils municipaux n'avaient pas sous l'Empire, plus d'autorité en matière budgétaire, et il est vrai, qu'en fait, leurs droits furent alors souvent méconnus. Mais le droit, le principe, subsistaient, et c'est ce qu'un juriste exprimait ainsi en 1818 : « L'autorité préfectorale a le droit de prendre les mesures nécessaires autorisées par les lois pour procurer aux communes une augmentation des revenus pour subvenir à leurs dépenses, *mais elle ne peut user de ce droit qu'autant que ces mesures lui sont proposées par le conseil municipal*, et que le sous-préfet de la localité a donné son avis. » Bonnier, *Principes d'administration publique*, t. II, p. 63.

(2) Cronier, *op. cit.*, p. 137. Il cite, p. 145, Royer-Collard : « Sans doute l'état des choses est radicalement vicieux, mais en quoi ? En

Fiévée, dont nous avons déjà noté l'esprit pénétrant, disait que les libéraux voulaient délivrer le pays de « l'administration bonapartiste ». La question qui se pose, écrivait-il, était celle-ci : « La charte royale tuera-t-elle l'administration bonapartiste ou l'administration bonapartiste tuera-t-elle la charte ?... La charte royale nous a été donnée pour que nous fussions libres... l'administration bonapartiste a été créée pour que nous fussions esclaves... Il y a donc un combat ouvert entre la charte qui veut des libertés et l'administration qui n'en veut pas. Ou la charte doit succomber, ou l'administration bonapartiste doit disparaître, puisqu'il est impossible qu'une nation existe sous le joug de deux systèmes contradictoires (1). »

Mais la question ainsi posée, le gouvernement de la Restauration avait l'intention bien arrêtée de l'éluder. Et cette intention devint évidente quand fut publié le projet de loi de 1821. Dès que parut l'exposé des motifs de Siméon, ministre de l'intérieur, ce ne fut qu'un cri dans le parti libéral : « La loi d'organisation municipale, écrivait Lanjuinais, était demandée pour corriger le système de Napoléon »... or « c'est précisément le despotique système de Napoléon que le projet de loi consacre » (2) .. « Depuis

ce que les communes qui sont des personnes civiles sont dépouillées de l'administration de leurs biens et réduites à la situation d'un particulier à qui l'on aurait arbitrairement imposé des tuteurs qui disposeraient de sa fortune. Quel est le remède?... les communes sont interdites... je dis qu'il faut lever l'interdiction... mais ce n'est pas là ce que propose la commission du budget » (Discours pendant la session 1817-1818).

(1) Fiévée, *Examen du rapport fait à la Chambre des députés au nom de la commission nommée pour le projet d'organisation municipale*, p. 5 et 6.

(2) *De l'organisation municipale en France et du projet présenté aux*

que Napoléon nous a imposé ses préfets, et depuis que le ministère de l'intérieur nomme les membres des conseils généraux de département, il n'y a eu d'administration et de volonté départementale que celle des préfets et des sous-préfets. Le projet confirme ce déplorable état de choses... il colore, il reblanchit les abus récents dont on se plaint ; il ne tend qu'à donner à tous ces abus le vernis de la loi, et la vaine apparence de quelque liberté qui déguise mal une servitude commune (1). »

Et Fiévée accusait nettement le gouvernement de la Restauration de vouloir conserver, sous des noms différents, le despotisme administratif de l'Empire : « On a supprimé les droits réunis, nous avons les impôts indirects ; on a supprimé la conscription, nous avons le recrutement forcé ; les communes et les provinces étaient sans liberté, cela dorénavant s'appellera organisation municipale, voilà tout le changement (2). »

Le projet de loi paraissait en effet inspiré surtout par le souci de « conserver l'unité de gouvernement », on ne voulait abandonner aucune des prérogatives des pouvoirs d'administration qu'on avait hérités de l'Empire (3). « Nous

Chambres en 1821 par le gouvernement du roi sous l'empire de la charte (Paris, 1821), par Lanjuinais et de Kératry, p. 77.

(1) *Ibid.*, p. 89.

(2) Fiévée, *Lettres sur le projet de loi d'organisation municipale*, p. 3. Il dit encore (p. 42) : « Comment a-t-on attendu l'entrée de M. de Villèle au ministère pour produire *un projet qui a pour but* avoué de consacrer les œuvres du Directoire et de l'usurpation. »

(3) Fiévée, *Examen du rapport*, p. 37. « De cette manière, on ne changerait rien à la machine administrative créée par le despotisme et dans son seul intérêt ; mais on déclarerait que cette machine ne serait que provisoire ; et M. Bertin-Devaux pourra ajouter celui-ci à l'éloquent tableau qu'il a fait de tous les provisoires qui tourmentent notre pauvre France. »

n'avons pas pensé, disait Siméon, qu'il fallût remanier tout le système d'administration établi depuis 25 ans et embrasser de nouvelles théories. Nous avons pris pour point de départ *ce qui existe*, préférant à des innovations des formes éprouvées qui n'ont besoin que de quelques perfectionnements que nous avons cherché à atteindre (1). »

Aussi apportait-on une loi tendant à modifier l'organisation municipale, non l'administration. Et il semble bien que déjà la tactique du gouvernement fut arrêtée : pour donner un semblant de satisfaction au parti libéral, il laissait pénétrer dans l'organisation municipale le principe de la représentation (2), mais il se réservait de faire remanier dans la suite les règles de l'administration proprement dite, car il fallait par là resserrer les liens qui rattachaient les communes au pouvoir central, d'autant qu'ils se seraient relâchés par l'application d'un système électif.

Il y avait là un système de compensation destiné à sauvegarder l'autorité du gouvernement et que laissait entrevoir Pardessus dans son rapport sur le projet de loi : « Quand le pouvoir est absolu au sommet de la société, la démocratie est utile dans les institutions inférieures ; lorsque la démocratie tempère le pouvoir dans son prin-

(1) Cf. Exposé des motifs de Siméon en 1821 : « Quant aux attributions des conseils municipaux, nous avons pensé, après mûre réflexion, qu'il y avait autant d'inconvénients que de difficultés à présenter un code complet de ces attributions ; tous les jours l'administration corrige les défauts que l'on peut relever. » *Exposé des motifs de Siméon*.

(2) Il s'agissait d'ailleurs plutôt d'une représentation des intérêts que d'une représentation politique. Ce sera le caractère également du projet de Martignac. Et cela explique le mauvais accueil que ces projets du gouvernement de la Restauration rencontrèrent auprès des libéraux.

cipe, les institutions inférieures doivent être d'autant moins populaires. »

Quoi qu'il en soit, le projet de loi, combattu à la fois par les libéraux comme insuffisamment libéral et par les ultras comme trop avancé, fut retiré par le gouvernement qui continua à nommer les conseillers municipaux et à régler les budgets des communes par ses préfets. Ses intentions vaguement libérales se traduisirent toutefois par une ordonnance d'août 1821 qui réalisait autant de « déconcentration » que le gouvernement pouvait en faire sans recourir à l'autorité législative. D'autre part la pratique administrative se perfectionnait peu à peu et la tutelle des communes devint plus efficace (1). Le gouvernement de la Restauration devait bientôt éprouver le besoin de légaliser la pratique administrative. Ce sera l'objet de la nouvelle tentative de Martignac en 1829 (2). Elle ne fut pas plus heureuse que celle de Siméon en 1821.

Ce projet Martignac, malgré son échec, est important à notre point de vue parce qu'il a le premier essayé d'inscrire dans la loi la classification des dépenses communales : « Les charges communales, disait le projet, n'étaient pas classées avec soin, d'une part il n'existait aucun moyen

(1) Cf. ce que nous avons dit plus haut sur cette influence des préfets.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1831 (p. 6), on lit cet aveu intéressant : « Il est malheureusement vrai qu'il existe en France dix-huit mille communes de cinq cents habitants et au-dessous dans lesquelles jusqu'ici le conseil municipal ne s'assemblait jamais ou presque jamais.

« Il est souvent bien difficile de réunir les membres du conseil municipal en nombre suffisant pour délibérer valablement.

« Plus de la moitié des communes de France ont besoin d'impositions extraordinaires pour payer leurs dépenses ordinaires. »

(2) Le projet de Martignac fut déposé le 9 février 1829.

de les contraindre à exécuter leurs engagements, et de l'autre l'administration supérieure pouvait exiger d'elles des dépenses auxquelles elles ne devaient pas être assujetties ».

Aussi le projet essayait-il de classer les dépenses municipales :

1° Parmi les dépenses des communes il en est qui sont commandées par une obligation rigoureuse et desquelles il ne leur est sous aucun prétexte permis de s'affranchir.

2° Il en est d'autres qui par leur nature doivent aussi demeurer à leur charge quand il y a lieu de les faire, mais qui peuvent être contestées soit sous le rapport de la nécessité, soit sous celui de la somme exigée.

3° Enfin il en est qui sont purement facultatives et qui ne doivent être supportées par elles que de leur plein gré.

De Martignac essaye ainsi de préciser le caractère des dépenses obligatoires : « Leur omission entraînerait un désordre inévitable et rendrait impossible l'exécution des engagements et celle même des jugements et des lois », et il propose de déclarer dans la loi que « faute par le conseil municipal d'avoir porté à son budget les dépenses considérées comme obligatoires, elles y seraient portées d'office par le préfet ».

Toutefois la classification tripartite des dépenses municipales ne parut pas à la commission de la Chambre des députés avoir toute la netteté désirable, et ce fut dans le rapport présenté à la Chambre au nom de la commission le 19 mars 1829 par Dupin aîné, qu'apparaît la division en deux catégories de dépenses communales : Les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives ; classification qui sera définitivement adoptée par la loi de 1837.

Le projet de Martignac échoua. Le mode d'élection des conseillers municipaux qu'il proposait rencontra dans le

parti libéral une opposition irréductible. Les libéraux préférèrent, plutôt que de l'accepter, renoncer aux concessions que d'autre part leur faisait le projet de 1829.

Il fallut l'accident de juillet 1830, la chute des Bourbons, pour donner au parti libéral l'occasion et la force de réaliser une partie de son programme de décentralisation administrative.

La charte de 1830 contenait la promesse formelle de donner au pays à bref délai (1) des institutions municipales fondées sur un système électif.

Presqu'aussitôt un député, M. Humblot-Conté, reprenait le projet de Martignac et le présentait à la Chambre le 7 septembre 1830. Il était impossible au gouvernement de se dérober. Tout ce qu'il pouvait faire, c'est de demander et d'obtenir de la commission de la Chambre des députés la séparation des deux parties du projet Humblot-Conté et de ne présenter à la Chambre, le 20 décembre (2), que la partie concernant l'organisation municipale. Comme le dira le duc de Praslin dans son rapport à la Chambre des Pairs (1^{er} mars 1831) : « La loi sur les attributions des corps municipaux ayant moins de rapport avec les droits politiques est attendue avec moins d'impatience ». Le gouvernement partisan de la centralisation et résolu à tout tenter pour sauvegarder la tutelle administrative des communes, tirait bon parti de l'erreur des libéraux qui faisaient de l'élection des conseils municipaux la question

(1) Cf. sur cet engagement pris par le gouvernement de Juillet de donner au pays une loi municipale « dans le plus court délai possible », une critique intéressante intitulée : *L'an VIII et l'an 1838, ou causeries familières à la portée de tous les contribuables...* (Paris, 1838).

(2) Rapport de Félix Faure.

principale de leur programme de décentralisation. Les rapporteurs, les ministres étaient pourtant obligés d'avouer que l'objet de la loi était « de restreindre dans de justes bornes cette centralisation dont les abus ont été souvent signalés (1). » Le gouvernement, le législateur d'alors paraissent s'inspirer des principes les plus libéraux (2), et dès le mois de septembre 1831 (séance du 14 septembre), le ministre secrétaire d'Etat au département du commerce et des travaux publics présentait à la Chambre un projet de loi sur les attributions municipales. Il contenait d'ailleurs une défense de la tutelle administrative et il était assez mal accueilli. Le gouvernement s'efforçait alors de retarder la discussion du projet de loi, et entre temps il tentait de remonter le courant de l'opinion hostile à la centralisation. Le préfet du Loiret, Saulnier, conseiller d'Etat, publiait en 1833, dans un organe conservateur, la *Revue Britannique* (3), un long article intitulé : *De la centralisation administrative*. Cet article paraissait la même année en brochure (4), et le *Moniteur* le reproduisait tout au long (5), montrant bien par là l'importance qu'attachait le gouvernement à cette défense de la centralisation administrative. L'*Ecole des communes* qui pourtant ne se faisait pas faute de critiquer les abus de la centralisation, faisait de l'article de Saulnier le plus grand éloge (6).

(1) Rapport du duc de Praslin.

(2) Cf. Rapport de F. Faure sur les principes libéraux dont s'inspire le gouvernement et le législateur de 1831 quant à l'organisation municipale.

(3) En 1833, 3^e série, n^o 3.

(4) Paris, 1833, in-8^o, 82 pages.

(5) *Moniteur*, 13, 14, 18 et 28 avril 1833.

(6) *L'Ecole des communes*, 1833, p. 89, sur ouvrage de Saulnier. — « On sait que beaucoup de gens, exagérés dans leurs vœux de libéralisme et d'indépendance, trouvent que les communes sont des

Bien que le début de l'article de Saulnier laissât entendre que l'on considérerait la cause de la centralisation comme perdue : « J'entreprends, dit-il, de défendre une cause désespérée... A chaque session s'écroulent des pans tout entiers de notre édifice administratif » ; les bureaux du ministère ne renonçaient pas à l'espoir de maintenir sous la Monarchie de Juillet, comme ils l'avaient maintenue sous la Restauration, la tutelle administrative organisée par le Consulat et l'Empire. Un grand discours de Thiers à la Chambre des députés, dans la séance du 6 mai 1833, et dont il puisa en partie les arguments dans l'article de Saulnier, déconcerte les adversaires de la centralisation (1) qui avaient commis une nouvelle faute ; ils voulaient distinguer dans la loi entre les communes urbaines et les communes rurales ; ils demandaient seulement pour les premières le bénéfice de la décentralisation. Les renseignements que fournissait alors sur l'état de l'instruction dans les campagnes la discussion de la loi sur l'enseignement primaire paraissaient d'ailleurs favorables à la tutelle administrative qui avait, même dans les rangs des libéraux, des partisans convaincus et qui dès le projet de 1829 avait été habilement présentée par de Martignac (2).

esclaves à qui le gouvernement ne permet de faire aucun acte de propriété sans autorisation. Ces gens-là disent que les communes sont *tenues en lisières*, qu'il n'y aura de prospérité pour elles que si le gouvernement les laisse aller toutes seules et à l'abandon, ne se mêlant ni de leurs budgets, ni de leurs acquisitions, ni de leurs chemins, ni de leurs églises, ni de leurs écoles, etc... »

(1) Cf. *Moniteur* du 8 mai.

(2) *Exposé des motifs du projet de loi de 1829*. — « Les communes possèdent ; elles sont propriétaires ; elles ont comme les particuliers leurs biens, leurs droits, leurs actions ; elles forment un *individu collectif* et peuvent, dans leurs rapports avec les tiers, être considérées comme une personne privée ; mais cette assimilation a

Le discours de Thiers, qui domine vraiment toutes les discussions qui eurent lieu dans les Chambres sur cette question entre la loi du 13 mars 1831 et le dépôt du rapport de Vivien en avril 1836 (1). Il a été très nettement indiqué quelle allait être désormais l'attitude du gouvernement en face de ce projet de loi sur les attributions municipales, et c'était le projet de loi du gouvernement qui, se présentant comme un correctif à la loi d'indépendance municipale de mars 1831, allait l'emporter en juillet 1837.

Le gouvernement, comme l'avait fait Saulnier, comme le faisait Thiers, s'opposait résolument, et il y avait beau jeu, aux partisans de « l'affranchissement total des communes » (2), que d'ailleurs personne ne réclamait. Et pro-

des limites, et il existe entre la commune et le particulier une différence essentielle. Le particulier, s'il est maître de ses droits, peut disposer à son gré de sa propriété ; il peut la vendre, l'échanger, la donner, en user et en abuser. Il n'en est pas de même de la commune ; le bien qu'elle possède n'appartient pas à ceux qui composent aujourd'hui la communauté, il appartient au même titre aux générations qui doivent suivre, et dès lors, il ne leur est pas permis de l'aliéner, si ce n'est pour de justes causes dont l'autorité supérieure doit être juge et avec des formalités qui doivent assurer la conservation des intérêts de tous. Par une suite naturelle de cette condition, les communes ont dû être constamment considérées comme mineures, et assujetties aux lois sur la tutelle. »

(1) Voici l'appréciation qu'en donnait le journal *L'Ecole des communes*, p. 105. — « C'a été un spectacle digne d'attention que de voir, dans cette séance, tout ce qu'il y avait de *théorique*, de *utopique*, de *hasardé* sur les attributions communales, être soutenu par des têtes que le temps a blanchies, tandis que tout ce qu'il y a de *positif*, de *existant*, de *démontré* a été mis en évidence par un jeune ministre, qui, comme il l'a dit lui-même avec originalité, est d'*hier*. Le ministre a parfaitement apprécié et mesuré les forces de ces 37.000 associations auxquelles manquerait une âme si elles étaient imprudemment détachées du centre d'action gouvernementale. . . »

(2) Cf. le discours de Thiers, *in fine* ; il a été prononcé, dit Thiers, « contre l'émancipation complète des communes », à la séance du

fitant de l'erreur commise par les partisans de la décentralisation qui négligeaient de porter tout leur effort sur la question financière, le gouvernement, par l'organe de Thiers, rééditait ce grief : « Les communes ont toujours un penchant à s'endetter : on peut dire qu'à l'égard des communes, c'est le gouvernement qui est économe, c'est le gouvernement qui est la partie critique, qui conteste la dépense, qui s'oppose aux dépenses excessives... sur quelques points du territoire on a été obligé d'établir des octrois énormes. »

Il faut reconnaître qu'après les mesures de spoliation de l'Empire, après la participation imposée aux communes dans les dépenses de liquidation de l'épopée impériale sous la Restauration, qui avaient absorbé les ressources des communes et avaient accru leurs dettes, il faut reconnaître que le reproche adressé aux communes était au moins inattendu dans le discours de Thiers (1).

La question était alors si mal comprise par les libéraux, que l'on admettait de tels arguments tandis qu'il s'agissait uniquement, pour le gouvernement, d'organiser dans la loi municipale une procédure de contrainte légale afin d'obliger les communes à consentir des dépenses et à se créer des ressources extraordinaires au sujet desquelles le gouvernement était impuissant depuis la loi du 15 mai 1818 ; quand il s'agissait d'imposer aux communes des dépenses obligatoires !

6 mai 1833, à la Chambre des députés. Séance à laquelle, dit l'*Ecole des communes*, p. 105, « il a fait justice de cette vieille pétition libérale qui demande depuis 40 ans la *liberté des communes* sans savoir le moins du monde ce qu'elle souhaite ».

(1) Thiers, « Souvent une commune poussée à la dépense par un maire qui veut ou satisfaire des besoins pressants, ou signaler son passage par de grandes créations. »

Car depuis le projet Martignac, la classification des dépenses des communes en dépenses obligatoires et facultatives, l'application des procédés jusque-là exceptionnels de l'inscription et de l'imposition d'office à toutes les dépenses obligatoires étaient bien les réformes capitales de tout projet de loi municipale.

Les mesures dites de décentralisation, qui n'étaient la plupart du temps que des mesures de déconcentration, une augmentation des pouvoirs et de l'influence des préfets dans l'administration locale, n'étaient que des concessions apparentes aux partisans de l'émancipation des communes pour faire voter une loi dont le gouvernement sentait la nécessité. Il importait de légaliser une pratique administrative souvent irrégulière (1), il fallait prévenir le retour trop fréquent des difficultés que provoquait assez souvent l'application de la loi de 1818 (2). Les préfets, en

(1) Sur la nécessité d'une loi municipale, cf. *Vivien*, à la *Séance du 26 août 1836* : « Le pouvoir municipal est méconnu, l'administration se substitue à son action ; elle se met au lieu et place de la commune ; elle remplace le droit de veto qui lui appartient par un droit d'initiative qu'elle n'a pas... Tel est le régime qu'il convient de corriger. »

« Par exemple, quand un conseil municipal refusait de voter une dépense jugée nécessaire pour le culte, la fabrique réclamait auprès du préfet qui exigeait du conseil municipal une nouvelle délibération, où étaient portées les causes de son refus. Il l'envoyait au ministère de l'intérieur et celui-ci, malgré la loi du 15 mai 1818, provoquait une ordonnance royale pour établir d'office la somme nécessaire à la dépense. Mgr Affre, qui expose cette procédure (*Traité de l'administration des cultes*, 1829, p. 166), ajoute : « Ce cas n'a pas été prévu par la loi du 15 mai 1818, mais c'est ainsi qu'agit l'administration lorsque l'intrigue et l'égoïsme mettent obstacle à une dépense véritablement urgente. »

(2) De Martignac disait dans son *Exposé des motifs* : « Dans l'état présent des choses, il n'existe à l'égard des communes aucun moyen de contrainte. On ne peut procéder à leur préjudice ni par

l'absence d'une loi précise, réussissaient bien la plupart du temps à imposer leur volonté, mais on désirait cependant que la loi détermine jusqu'à quel point la tutelle de l'administration supérieure pouvait intervenir dans les affaires des communes. Jusque-là cette tutelle était surtout un fait, et son utilité était sans cesse contestée. Un texte de loi qui la codifierait devait apporter aux préfets, au pouvoir central, une autorité, une sécurité depuis longtemps attendues.

Les circonstances ne paraissaient pas favorables au succès des projets du gouvernement ; les exigences des libéraux étaient encore trop grandes au lendemain de la Révolution de 1830. Le gouvernement réussit seulement (comme nous l'avons déjà vu) à obtenir de la commission la division du projet de loi Humblot-Conté. Les attributions municipales devaient faire l'objet d'une loi postérieure. Le premier projet de loi sur les attributions municipales sous la monarchie de Juillet fut présenté le 14 septembre 1831. La loi sur l'organisation municipale était du 21 mars. Il y était dit : « Il ne suffit pas d'avoir *organisé* l'administration locale, il est indispensable de déterminer la nature de ses droits, leur étendue et leur limite »...

Et pour bien montrer que les données du problème n'avaient point changé depuis la Restauration : « La Révolution qui a vengé la France de l'odieuse violation de ses lois n'a pas bouleversé notre société jusque dans ses fondements, son premier élément n'a point changé, les besoins de la commune sont les mêmes... », et l'on rappelait

saisie ni par expropriation forcée. La voie administrative est la seule qui soit ouverte, et *cette voie est souvent tentée sans succès.* »

la question à résoudre : « accorder aux assemblées locales toute l'indépendance *compatible avec l'ordre public*... »

Ce premier projet fut voté le 17 mai 1833, mais avec de nombreux amendements qui ne donnaient pas satisfaction au gouvernement. Il fut retiré. Un second projet de loi, présenté le 13 janvier 1834, eut le même sort.

Le gouvernement déposa, et cette fois à la Chambre des pairs, un projet qui fit l'objet de remarquables rapports du baron Mounier à la Chambre des pairs (1) (19 mars 1835), puis de Vivien à la Chambre des députés (26 avril 1836). Ce projet de loi plusieurs fois modifié (2) fut définitivement adopté le 6 juillet 1837 et promulgué le 18.

Le gouvernement n'avait pas fait triompher ses vues sans peine, on le voit. Et encore pour ce qui nous regarde, pour les dépenses obligatoires imposées aux communes, les pouvoirs reconnus à l'administration supérieure n'avaient-ils pas été acceptés par les Chambres sans restrictions.

On peut résumer l'œuvre du législateur de 1837 en matière budgétaire en disant que, si jusque-là l'emploi des

(1) Entre temps on fit voter la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux, dont les dispositions financières étaient intéressantes au point de vue du budget municipal. L'article 5 prévoyait le refus du conseil municipal de voter les prestations et centimes nécessaires pour subvenir aux dépenses d'entretien des chemins vicinaux. Dans ce cas le préfet pouvait, soit imposer d'office les communes dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux.

(2) Cf. sur le rapport de Mounier, Dalloz, *Rép.*, n° 158. « Ce grave document qui a posé d'une manière si sûre les bases des attributions municipales et auquel les discussions qui se sont depuis ouvertes devant les Chambres n'ont apporté que des changements qu'on peut regarder comme peu considérables, en présence de la solennité des débats et de la puissance des efforts qui ont été faits par d'autres pour arriver à la consécration des principes que la commission, dont M. Mounier était l'organe, avait repoussés. »

ressources communales était réglé selon l'importance des revenus des communes par les préfets ou par le roi, il allait être réglé *une fois pour toutes par la loi*. L'article 30 de la loi de 1837 disposait à peu près en fait de tous les revenus ordinaires, de toutes les ressources disponibles des communes.

Pas plus qu'auparavant les conseils municipaux n'avaient la libre disposition des recettes du budget communal, ni des ressources qu'ils auraient pu se créer par le vote d'impositions extraordinaires.

Le vote des centimes extraordinaires était en effet contenu dans les limites précises et étroitement déterminées par la loi, et encore devait-il être approuvé par l'administration dès qu'il s'agissait de dépenses facultatives dont les préfets étaient chargés d'apprécier l'utilité et l'urgence. Une circulaire du 21 octobre 1840, commentant l'article 40, alinéa 2 de la loi de 1837, était très nette sur ce point (1) : les préfets étaient invités à ménager les ressources des contribuables et à refuser quelquefois les impositions extraordinaires proposées par les conseils municipaux.

(1) Cette circulaire de Rémusat ajoute : « Il ne vous échappera pas, en effet, que le but des prescriptions coercitives de la loi n'a pas été de contraindre l'autorité supérieure, mais les communes ; que c'est dans la prévision de la résistance des conseils municipaux en présence de besoins constatés que le pouvoir supérieur a été assuré à leur égard d'un droit qui ne saurait être invoqué contre lui-même ; qu'enfin c'est à l'autorité qui règle le budget de la commune qu'il appartient d'apprécier la convenance et l'opportunité des dépenses proposées, et que, de même que l'article 36 lui confère le droit de réduire ou de rejeter celles qu'elle ne croit pas devoir admettre, de même aussi c'est à elle seule de juger, dans le cas particulier qui nous occupe, si les travaux projetés présentent le caractère obligatoire défini par la loi et si dès lors il est indispensable d'autoriser l'imposition votée pour y faire face.

La classification des dépenses communales en obligatoires et facultatives ne faisait guère d'ailleurs que consacrer et sanctionner la pratique administrative antérieure à 1837 (1).

Les pouvoirs de l'administration se trouvaient définis et étendus par l'article 30 qui énumérait (sans limitation d'ailleurs) tous les chefs de dépenses que les préfets devaient désormais inscrire d'office au budget des communes et pour lesquelles pouvaient, par la réduction des crédits votés pour des dépenses facultatives, par l'imposition d'office, créer des ressources sans le consentement des assemblées locales.

Le dernier alinéa de cet article 30 : « Et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes (2) par une disposition de la loi » constituait même

(1) Davenne, *Régime administratif et financier des communes*, Introduction, p. 3. « La classification des dépenses communales ou dépenses obligatoires et facultatives existait avant la loi de 1837 qui n'a fait qu'y donner une sanction nécessaire afin d'assurer au besoin l'acquittement de certaines charges, que jusqu'alors les conseils municipaux pouvaient repousser au préjudice des intérêts des tiers, à défaut de dispositions formelles qui en déterminassent le caractère exigible. »

(2) C'est dans le rapport présenté par Persil à la Chambre des députés, le 25 février 1834, sur le projet du 13 janvier 1834, que nous trouvons l'origine de cette disposition générale qui terminera désormais l'énumération légale des dépenses obligatoires : « Quelques soins que nous ayons mis à rappeler toutes les dépenses obligatoires, nous avons compris la possibilité d'un oubli : voilà pourquoi nous vous proposons de terminer la série de ces dépenses par une disposition générale qui comprendrait toutes les dépenses mises à la charge des communes par des lois spéciales. De cette manière, nous sommes assurés de ne laisser aucune lacune. »

C'est le même rapport qui fit remarquer l'inconvénient qu'il y avait à tenter un essai d'énumération des dépenses facultatives. « Nous avons suivi le même procédé à l'égard des dépenses faculta-

une menace pour l'avenir puisque le législateur se réservait le droit d'inscrire par la suite une dépense quelconque au budget des communes.

Toutefois si dans l'exposé des motifs de la loi le ministre n'avait même pas essayé de définir la dépense obligatoire à plusieurs reprises, soit dans le rapport de Mounier, soit dans le rapport de Vivien, soit dans la discussion de la loi, il a été donné sur ce point des précisions qu'il est intéressant pour nous de relever. Nous aurons en effet dans la suite l'occasion de montrer que le législateur, l'administration et même les juridictions administratives se sont suffisamment inspirés des principes larges et libéraux du législateur de 1837.

On considérait alors le fait d'imposer certaines dépenses comme une mesure d'exception, une sorte d'atteinte aux droits de communes, que pouvait seulement justifier une considération d'ordre public. Mounier remarquait en effet qu'un des « principes fondamentaux du droit public de la France, c'est qu'aucune contribution ne doit être levée si elle n'a pas été votée par les représentants des citoyens : dans la Chambre des députés pour les dépenses générales de l'Etat, dans les conseils généraux pour les dépenses départementales, dans les conseils municipaux pour les dépenses communales. *Toute exception à ce principe est une mesure grave qui ne saurait être excusée que par la nécessité et dont l'application ne saurait être entourée de trop de garanties...* » (1).

tives. Le projet adopté à la session dernière en rappelait quelques-unes. Mais votre commission a pensé que cette énumération était inutile parce qu'elle serait toujours incomplète et parce qu'il suffirait de dire que tout ce qui ne serait pas dépense obligatoire entrerait par cela même dans la série des dépenses facultatives. »

(1) Dalloz, *Rép.*, V^e Commune, p. 243, n^o 59.

Vivien insistait sur ce point, déclarant que « la désignation des dépenses qui auraient ce caractère obligatoire ne saurait être faite avec trop de scrupule et de réserve ».

Il pensait que des dépenses très utiles touchant même à « des intérêts matériels que le gouvernement avait quelques motifs de surveiller » ne paraissaient pas absolument nécessaires et ne devaient pas être considérées comme obligatoires. Il estimait que leur utilité pouvait être bien appréciée par l'autorité municipale et que l'on avait des garanties suffisantes contre l'indifférence de la commune dans l'intérêt même de la commune. « C'est aux électeurs, disait-il, qu'il appartient surtout de prononcer. »

« Nous voulons, ajoutait-il, que la loi laisse quelque part au zèle des localités : *c'est en leur témoignant une perpétuelle défiance qu'on étouffe l'esprit public*. L'administration habitue ainsi les citoyens à s'en remettre à elle du soin de régler tout ce qui les touche... »

Vivien admettait l'inscription d'office au budget communal des dépenses qui pouvaient affecter l'Etat et les intérêts généraux, celles qui avaient pour objet l'exécution d'une loi... celles qui intéressaient l'existence même de la commune... Mais il ajoutait aussitôt : « Hors de ces catégories dans lesquelles une juste part est faite à toutes les nécessités, la commune rentre dans son droit et ne peut être obligée par l'administration à aucune dépense qui n'aurait son aveu. »

Vivien admettait donc que la dépense obligatoire était une exception au principe qui exigeait l'aveu du conseil municipal pour consentir une dépense et l'emploi d'un revenu commun ou l'impôt qu'elle rendait nécessaire, et que en cette matière il ne fallait pas sans raison sérieuse

porter au pouvoir municipal cette atteinte que constituait l'inscription ou l'imposition d'office,

Vivien critiquait le projet du gouvernement d'après lequel « presque toutes les dépenses habituelles étaient déclarées obligatoires et échappaient ainsi au vote des conseils municipaux ». Il semble bien avoir compris que le projet du gouvernement tendait à reprendre par cette loi sur les attributions municipales les concessions qu'on avait été obligé de faire au lendemain de la Révolution de 1830 en accordant aux communes l'élection des conseils municipaux : « Avec le projet du gouvernement, disait-il, toute responsabilité cesserait de peser sur le conseil municipal ; et le principe de l'élection aussi bien que son utilité serait attaqué. »

On comprenait encore en 1837 que si les conseils municipaux avaient parfois l'intention de résister à certaines dépenses mises à leur charge par les lois, c'est que ces dépenses concernaient plutôt des services publics nationaux que des intérêts locaux. Et l'on essayait de définir l'*intérêt local* : « Ces mots *intérêt local*, disait un député, Gillon, ne doivent se prendre et s'interpréter que par opposition, aux intérêts politiques et nationaux qui ont d'autres appréciateurs, les Chambres, et aux intérêts exclusivement départementaux, lesquels seront confiés aux Conseils généraux. *En un mot, l'intérêt, pour être local, doit avoir quelque chose de particulier à la commune.* »

Et bien que dans l'énumération de l'article 30 il soit possible de trouver des dépenses qui ne correspondent peut-être pas très exactement à un intérêt local, communal, il suffit pourtant de parcourir la discussion à laquelle donnèrent lieu dans les Chambres les différents para-

phes de cet article pour se convaincre que le législateur de 1837 a fait un effort pour réduire la nomenclature des dépenses obligatoires et pour justifier celles qu'il maintenait à la charge de la commune soit par l'intérêt communal du service, soit par les avantages directs que tiraient les habitants de l'exercice dans la commune d'un service public cantonal ou départemental (1).

Ainsi conçu et appliqué, si l'on ne tient compte que de la classification des dépenses municipales et de la réserve du législateur de 1837, le principe de la dépense obligatoire nous tenait éloigné et du système de la Constituante qui avait trop élargi le cadre des dépenses communales (2), et du système des prélèvements qui, pendant l'Empire, avait fait peser sur les communes la plus lourde centralisation en appliquant une partie des ressources communales à des dépenses d'intérêt national et départemental. Mais le législateur de 1837 posait ainsi des principes qui auraient dû servir de limites à certaines tendances plus récentes qui, nous le verrons, menacent d'absorber une grande partie des recettes du budget communal pour subvenir aux dépenses qu'impose la politique actuelle de prévoyance et de solidarité sociales pourtant si justes en elles-mêmes.

Ce n'était donc pas dans l'énumération des dépenses obligatoires, précisée par Mounier et Vivien, qu'était le danger de la loi pour l'indépendance des communes.

Ce qui nous paraît le plus grave, c'est que la loi de 1837, articles 38 et 39, généralise les procédés d'inscription et d'imposition d'office que nous avons vu réserver dans la législation antérieure à certaines dépenses spéciales et

(1) Par exemple, la justice de paix. — Cf. *Rapport* de Vivien. *Dalloz. Rép.*, *V^o Commune*, p. 259 et sq., nos 181, 186 et sq.

(2) Cf. M. Sauzet, à son cours, 1902-1903.

qu'elle permet à l'administration de les appliquer, désormais, non seulement à toutes les dépenses énumérées dans l'article 30, mais à toutes celles qu'il plaisait au législateur d'y ajouter. L'énumération précise de l'article 30 nous paraît acceptable, raisonnablement établie par le législateur, mais il y a dans le dernier alinéa de l'article 30 une porte ouverte. De nouvelles dispositions de la loi pourront absorber peu à peu toutes les ressources disponibles des budgets communaux, enlever ainsi petit à petit ce qui restait de liberté et d'initiative aux conseils municipaux (1).

(1) Voici les art. 38 et 39 de la loi de 1837 (Duvergier, t. 37, p. 246, 18 juillet 1837).

ART. 38. — « Les dépenses proposées au budget ne peuvent être augmentées, et il ne peut y en être introduit de nouvelles par arrêté du préfet, ou l'ordonnance du roi, qu'autant qu'elles sont obligatoires. »

ART. 39. — « Si le conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, on n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par ordonnance du roi, pour les communes dont le revenu est de cent mille francs, et au-dessus, et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, pour celles dont le revenu est inférieur.

« Dans tous les cas le conseil municipal sera préalablement appelé à en délibérer.

« S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle sera inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle sera inscrite pour sa quotité réelle.

« Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder ce maximum. »

Il sera fort difficile de fixer ce maximum ; s'il est peu élevé, il

Ainsi réglée, la procédure de contrainte légale qui obligera une commune à payer telle imposition extraordinaire, à faire telle dépense qu'il plaira au législateur de mettre à sa charge, peut aboutir à une oppression moins révoltante, mais non moins dure que celle qui résultait des prélèvements. Pour dissimuler une dépense d'Etat, pour ne pas charger outre mesure le budget de l'Etat, par politique, il suffira au législateur, à la majorité parlementaire, de décider que telle ou telle dépense d'intérêt général est une dépense communale. Et ce système de centralisation financière, par la décentralisation des charges publiques d'Etat, est dès 1837 assez parfait pour que le législateur n'éprouve dans la suite aucun besoin d'y ajouter plus de précision. L'article 149 de la loi de 1884 reproduira à peu près textuellement, en ce qu'ils ont d'essentiel, d'organique, les termes de l'article 39 de la loi de 1837 :

*Art. 39 de la loi du
18 juillet 1837.*

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par ordonnance du roi pour les communes dont le revenu est de 100.000 francs et au-dessus, et

*Art. 149 de la loi du
5 avril 1884.*

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par

n'offrira pas une latitude suffisante à certaines communes ; s'il l'est trop, il sera inutile pour la plupart. Mais on a voulu respecter le principe constitutionnel qui ne permet pas de percevoir un impôt, sans un vote préalable du pouvoir législatif qui en détermine la quotité, ou qui du moins établit les limites au delà desquelles on ne peut l'étendre.

par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Dans tous les cas, le conseil municipal sera préalablement appelé à en délibérer.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle sera inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle sera inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder le maximum.

arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années

S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, en vertu du présent article, il y est pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum (1-2).

(1) Morgand, *op. cit.*, t. II, 3^e éd., p. 452.

(2) Cf. Circ. du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884 : « L'arti-

La loi de 1884 n'a fait que reproduire également dans son article 110 le texte de l'article 46, § 3, de la loi de 1837, relatif à l'aliénation d'office des biens mobiliers des communes (1). C'est la loi du 28 mars 1883 qui avait ajouté aux moyens de coercition que possédait alors l'administration supérieure, l'*emprunt d'office*, pour l'acquisition ou la construction de locaux scolaires.

On ne peut noter en effet que des changements sans importance dans la législation qui nous occupe entre la loi de 1837 et la loi de 1884.

On a bien dit qu'il y avait eu après les instructions du 7 août 1846 un certain relâchement dans le contrôle, une « sorte d'abandon de la surveillance administrative » (2) ; mais même après le rapport de la commission de décentralisation de 1850, le décret dit « de décentralisation » de 1852, ne fit en réalité que de la déconcentration, sans avantage pour la liberté des communes. Les communes changèrent seulement, comme on l'a dit, « leur tuteur éloigné pour un tuteur à domicile » (3).

cle 149 relatif aux inscriptions et impositions d'office ne fait que maintenir la législation antérieure. » — Cf. dans le même sens : de Ramel, *Commentaire de la loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884*. Paris, avril 1884, p. 220 ; *Commentaire* : « Les dispositions (de l'art. 149) ne sont pas nouvelles, elles étaient contenues dans l'article 39 de la loi de 1837. Notre article n'a fait que les reproduire. »

(1) Dans ce sens : de Ramel, *op. cit.*, p. 177. « L'article 110 est la reproduction textuelle du paragraphe 3 de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837.

(2) Audibert, *Discours...*, p. 10.

(3) Les deux décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 « malgré leur titre ne changèrent rien aux pouvoirs des conseils municipaux et se bornèrent, dans l'intérêt de la plus prompte expédition des affaires, à rapprocher le contrôle en le transportant de l'autorité centrale au préfet, lequel reçut, entre autres droits considérables, celui d'approuver les budgets et comptes de toutes les communes

Il faut venir jusqu'à la loi du 24 juillet 1867 pour voir étendre, et avec quelle précaution, les pouvoirs du conseil municipal, qui se voit accorder le droit de voter, « dans la limite du maximum (fixé par le conseil général) des contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale (1) ». L'article 2 de cette loi étendait les limites dans lesquelles le conseil municipal pouvait voter des dépenses facultatives, sans craindre de les voir réduites ou rejetées par l'autorité chargée de régler le budget. Cette disposition n'avait d'ailleurs été votée qu'avec des réserves. Le président Bonjean, dans son rapport au Sénat (2), exprimait la crainte « qu'on ne donnât trop de facilités à l'initiative des conseils locaux... que les taxes et les dettes communales... ne prissent à l'avenir un essor plus rapide et ne fussent de nature à créer, pour des éventualités inconnues, mais qu'il était du devoir du législateur de prévoir, une concurrence regrettable au crédit de l'Etat, de sérieux embarras pour la situation financière du pays ».

L'article 2 de la loi de 1867 contenait cependant un progrès certain sur l'article 36 de la loi de 1837. Nous verrons d'ailleurs plus tard le législateur en 1884 et en 1902 aug-

quel que fût le montant de leurs revenus actuels ». De Luçay, *La situation financière des communes*, p. 40.

(1) Audibert, *Discours*..., p. 20. Voici l'article 2 de la loi de 1867 : « Lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées au dit budget par le conseil municipal pour les dépenses facultatives ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'arrêté du préfet ou par le décret impérial qui règle le budget. »

(2) Cf. de Luçay, *op. cit.*, p. 46.

menter les garanties de ce genre données aux conseils municipaux.

Malheureusement ces garanties n'ont leur effet que dans les communes où il est pourvu à toutes les dépenses des communes au moyen des seules ressources ordinaires et, comme nous aurons l'occasion de l'indiquer, les dépenses obligatoires et les besoins des communes augmentent plus vite que les ressources ordinaires, et le nombre des communes qui sont en état de profiter du libéralisme de la loi se trouve ainsi décroître de jour en jour.

La mainmise du gouvernement sur les ressources des communes est à peu près complète en 1837. Nous verrons plus loin que le législateur de 1884 a modifié dans quelques détails l'énumération des dépenses obligatoires, mais le système est complet, il fonctionne avec tous les moyens de coercition, sauf cependant l'emprunt d'office qui date de 1883, dès 1837 et il serait sans grand intérêt de pousser plus avant cette étude historique du procédé le plus efficace de centralisation que la loi ait mis à la disposition de l'autorité gouvernementale.

Nous devons seulement remarquer en terminant que le gouvernement de la monarchie de Juillet avait réussi malgré le parti libéral, défenseur maladroit des libertés communales, à obtenir des Chambres le maintien légal et une organisation régulière de cette centralisation administrative que l'Empire avait fait peser sur les communes par les procédés arbitraires qui lui étaient propres, procédés fiscaux auxquels la Restauration avait dû renoncer et qu'il était devenu tout à fait impossible de pratiquer après la Révolution de 1830.

DEUXIÈME PARTIE

LES DÉPENSES OBLIGATOIRES DE LA COMMUNE

La théorie de la dépense obligatoire est donc complète dès 1837 ; la loi de 1884 ne l'a modifiée que dans les détails.

Nous allons indiquer quels sont actuellement les pouvoirs du gouvernement dans le règlement des budgets communaux, et nous verrons que la part d'autonomie, d'autorité laissée aux conseils municipaux élus par les communes est assez faible.

Le principe, en cette matière, déjà posé par l'article 33, § 1 et 2 de la loi de 1837, a été à peu près textuellement reproduit par la loi de 1884, article 145. « Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet. » Ce n'est que dans le cas où le revenu d'une ville est de 3 millions au moins, que son budget est soumis à l'approbation du Président de la République (1).

On peut, à propos des pouvoirs de l'autorité supérieure qui règle le budget d'une commune, se poser les deux questions suivantes : Peut-elle rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées ? Peut-elle les augmenter ou en introduire de nouvelles ?

(1) C'est une innovation de la loi du 24 juillet 1867 (art. 15).

I. A la première question, l'article 148 de la loi de 1884 répond : oui, en principe, et la loi n'oppose en principe que deux exceptions résultant des dispositions des articles 145, § 2, et 147, § 2.

1^{re} *Exception*. — L'article 145, § 2, décide que les allocations portées au budget d'une commune pour des dépenses facultatives, ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure lorsque ce budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires (1).

2^e *Exception*. — Le second paragraphe de l'article 147 porte que la somme inscrite au budget par un conseil municipal pour les dépenses imprévues ne pourra être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face.

La règle posée dans la première partie de l'article 148 contient donc en somme l'interdiction, pour une commune, de s'imposer extraordinairement, sauf dans le cas

(1) On pourrait croire, à la lecture de ce texte, qu'un conseil municipal qui aurait pourvu à toutes les dépenses portées à son budget en n'utilisant que les « recettes du budget ordinaire » prévues à l'article 133 de la loi de 1884 serait certain que l'autorité supérieure ne rejettera ni ne réduira les allocations votées par lui. Il n'en est rien. La pratique administrative et la jurisprudence, la doctrine de certains auteurs, admettent que l'énumération de l'article 133 a rangé parmi les recettes du budget ordinaire des recettes extraordinaires : par exemple les centimes pour insuffisance de revenus qui peuvent être approuvés par décret dans les cas où ils sont affectés à des dépenses facultatives. — Cf. Morgand, *La loi municipale*, 3^e éd., t. II, p. 448.

où il est nécessaire de faire face à une dépense obligatoire. Toute imposition extraordinaire en dehors de ce cas ne peut être approuvée que par une faveur de l'administration supérieure.

Et la seule ressource disponible que le conseil municipal pourra employer à son gré sans craindre le veto du préfet ou du Président de la République, ce sera le surplus des revenus ordinaires de la commune une fois soldées les dépenses obligatoires.

Nous verrons dans la suite que cet excédent de recettes se produit bien rarement dans les budgets communaux, il est le plus souvent absorbé par des dépenses facultatives urgentes, et les tendances actuelles du législateur, de la jurisprudence et de la pratique administrative ne peuvent que les réduire encore dans l'avenir.

II. Quant à la deuxième question, à savoir si l'autorité supérieure peut augmenter les dépenses votées par le conseil municipal ou en introduire de nouvelles, l'article 148 *in fine*, répond qu'elle ne le peut « qu'autant que ces dépenses sont obligatoires ». Nous verrons par la suite que la restriction est importante. L'énumération des dépenses obligatoires que nous donne l'article 136 est longue et les dépenses qu'elle contient sont parfois élevées, il n'y a sans doute qu'un très petit nombre de communes qui soient en mesure d'y pourvoir sans recourir aux ressources extraordinaires. Mais dans le cas même où elles pourraient, avec les ressources ordinaires de leur budget faire face à toutes les charges que la loi leur impose, il faut bien remarquer qu'il ne leur reste alors le plus souvent aucune disponibilité budgétaire et l'initiative du conseil municipal qui n'a aucune ressource à employer, sauf par faveur de l'administration se trouve annihilée, son rôle se borne

à enregistrer les ordres du législateur ou les décisions du préfet.

La liberté des communes quant au règlement de leur budget dépend donc surtout du rapport qui existe entre le chiffre de leurs recettes ordinaires et celui de leurs dépenses obligatoires ainsi que de certaines dépenses facultatives. Car s'il y a des dépenses obligatoires auxquelles des conseils municipaux pourraient songer à se dérober parce qu'ils n'en voient pas toujours la nécessité ou même l'utilité, il y a des dépenses facultatives dont ils ne peuvent éviter la nécessité et même l'urgence et qui constituent *en fait* une obligation aussi impérative, lorsqu'il faut y pourvoir, que si elles étaient imposées en droit par la loi (1).

Nous devons donc, pour nous faire une idée au moins approximative de la dépendance ou de la liberté des communes, examiner quelles sont les dépenses qui leur sont imposées par la loi de 1884 et par les lois spéciales, et nous demander si, dans l'application ou dans la législation récente, il n'y a pas une tendance à augmenter encore les charges des communes (2).

LES DÉPENSES OBLIGATOIRES DE LA LOI DE 1884.

C'est dans l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 que sont énumérées, dans une série de 20 paragraphes, les dépenses obligatoires des communes.

Nous y trouvons :

(1) Ces dépenses urgentes et nécessaires ont été dénommées « dépenses obligées » : M. Sauzet, à son cours, 1902-1903.

(2) Nous nous plaçons, d'ailleurs, moins au point de vue juridique qu'au point de vue financier. Le point de vue juridique n'est intéressant pour nous que s'il y a dans la jurisprudence tendance à étendre la portée du texte dans un sens défavorable aux communes.

§ 1. — L'entretien de l'hôtel de ville ou si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu.

La loi de 1837 n'obligeait pas les communes à louer un local lorsqu'elles n'en possédaient pas.

C'est une innovation de la loi de 1884 qui ne doit d'ailleurs trouver que bien rarement une application pratique (1). Aujourd'hui presque toutes les communes ont un groupe scolaire, une salle est réservée à la mairie, à défaut d'édifice spécial pour la mairie. Mais il faut noter que la construction de ce groupe scolaire est récente, et nous verrons la répercussion de cette obligation communale, en donnant les chiffres de la dette actuelle des communes.

La jurisprudence admet que l'entretien de l'hôtel de ville comprend l'entretien du « mobilier nécessaire à l'installation du service de la mairie (2) ».

§ 2. — Les frais du bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du « Recueil des actes administratifs » du département ; les frais d'abonnement au « Bulletin des communes » et pour les communes, chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du « Bulletin des lois ». »

Un décret du 31 décembre 1884 a remplacé l'abonnement au *Bulletin des communes* par l'abonnement au *Journal officiel*, édition des communes.

Les frais d'abonnement, soit à ce *Journal officiel*, soit au

(1) Cf. cependant sur le droit du préfet de passer un bail d'office pour le local destiné à la mairie, Messé, *Revue générale d'administration*, 1904, t. II, p. 427.

(2) Cf. Morgand, *op. cit.*, t. II, p. 331.

Bulletin des lois, ne sont pas très élevés ; non plus que les frais de conservation (reliure de ces recueils).

Il n'en est pas de même des *frais de bureau et d'impression* pour le service de la commune. Ces frais comprennent en effet « non seulement les dépenses du *matériel* des bureaux, telles que le chauffage, l'éclairage, les fournitures diverses, mais encore les traitements du *personnel* des bureaux, secrétaires, employés, huissiers, appariteurs, etc. (1) ».

L'arrêté du 17 germinal an XI, qui énumérait en partie les dépenses comprises dans ces frais généraux d'administration, y rangeait même le traitement des gardes champêtres, les fêtes nationales et dépenses imprévues. Et l'arrêté fixait à 50 centimes par habitant ces frais d'administration dans toutes les villes qui avaient 20.000 francs de revenu et au-dessus et dont la population était au-dessous de 100.000 habitants.

Il faut reconnaître que l'augmentation de travail nécessitée dans les mairies par l'exécution des lois postérieures, a eu pour effet d'accroître les frais d'administration (2) pourtant une décision du ministre de l'intérieur recommandait encore aux préfets (3) de se renfermer dans les limites de l'arrêté de floréal an VIII dans le cas de contestation entre les conseils municipaux et les autorités administratives supérieures sur la conservation ou l'établissement des services qui rentrent dans cette catégorie des dépenses communales.

Un crédit si parcimonieusement mesuré serait bien in-

(1) Cf. Morgand, *op. cit.*

(2) Cf. Davenne, *op. cit.*, p. 13.

(3) Davenne, *op. cit.*, p. 15, cite cette lettre du ministre de l'intérieur au préfet de l'Aude, du 10 novembre 1838.

suffisant aujourd'hui dans nos grandes communes et la jurisprudence ne paraît pas favorable aux tentatives d'économie que pourraient essayer de faire sur ce chapitre certains conseils municipaux.

Un exemple ; La portion à la charge de la ville de Paris des traitements du personnel intérieur de la préfecture de la Seine et les dépenses spéciales au personnel du secrétariat du conseil municipal s'élevaient ensemble, pour l'année 1907, à 5.672.109 francs. Sur ce chiffre, au projet de budget soumis au conseil municipal pour cette année 1907, le préfet de la Seine avait inscrit un crédit de 1.391.964 francs pour *indemnité* au personnel intérieur, au personnel technique et au personnel extérieur de la préfecture de la Seine (1). Le conseil municipal de Paris, jugeant ce chiffre trop élevé, avait voté une réduction de 100.000 francs, ramenant ainsi à 1.291.964 francs l'ensemble du crédit relatif aux indemnités payables au personnel. Un décret du 28 février 1907 inscrivit d'office au budget de la ville de Paris la somme de 100.000 francs supprimée par le conseil municipal, et le crédit fut porté au budget tel que l'avait proposé l'administration. Le conseil municipal décida de se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre ce décret. Il contestait le caractère obligatoire de la dépense ainsi inscrite d'office à son budget sous le nom d'indem-

(1) Ce crédit était destiné, à concurrence de 673.860 francs, à rémunérer les *travaux supplémentaires* effectués par les agents subalternes, et à concurrence de 558.435 francs à allouer sous le nom de frais fixes des indemnités forfaitaires à un certain nombre de chefs et de sous-chefs de bureau. Le crédit ainsi demandé était en augmentation de 600 francs pour les travaux supplémentaires, et de 30.540 francs pour les frais fixes sur les chiffres correspondants du budget de 1906. — Cf. *Le mémoire pour la ville de Paris*, aux Pièces justificatives, pièce II.

nité et de frais fixes alloués au personnel de la préfecture de la Seine.

Le Conseil d'Etat, par décision du 3 juillet 1908, a bien annulé le décret du 28 février 1907 portant inscription d'office au budget de la ville de Paris pour 1907 d'un crédit de 100.000 francs, mais seulement en tant qu'il avait majoré le crédit voté par le conseil municipal d'une somme supérieure à la moyenne des trois dernières années (1). Le Conseil d'Etat, quelles que soient les raisons invoquées de part et d'autre, refusait donc au conseil municipal le droit de réduire même dans les limites raisonnables un crédit porté à son budget.

§ 3. — Les frais de recensement de la population, ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales.

Le recensement de la population a été prescrit dans un intérêt général de police et d'ordre public. La loi de 1884

(1) La décision du Conseil d'Etat paraît avoir été déterminée surtout par cette raison que, dans les circonstances de la cause, le conseil municipal avait tenu moins à contester les quotités des dépenses visées qu'à revendiquer un droit de contrôle, le droit de déterminer lui-même le chiffre de la rémunération de chaque employé de la préfecture. Le conseil avait en effet émis la prétention de ne voter les crédits contestés que sur des états nominatifs. C'est cette prétention qui avait paru exorbitante au préfet de la Seine et qu'a condamnée le Conseil d'Etat.

Nous devons reconnaître que la question n'avait pas été très nettement posée par le conseil municipal. Il nous paraît toutefois que le droit de contrôle d'un conseil municipal est une prérogative aussi intéressante à sauvegarder pour la juridiction administrative que celle qui attribue au préfet de la Seine, « seul chef responsable de l'administration, le droit de fixer les chiffres de traitement du personnel de la préfecture » !

a maintenu les dispositions de la loi de 1837 (art. 30, n° 4) qui mettaient les frais de recensement à la charge des communes.

Des circulaires ministérielles des 4 mars 1851, 19 novembre 1881 et 7 avril 1886 ont précisé qu'il ne fallait pas seulement entendre par dépenses obligatoires de dénombrement les frais du matériel, c'est-à-dire les fournitures d'imprimés, mais encore toutes les autres dépenses que nécessite cette opération, notamment les frais d'auxiliaires ou de délégués municipaux dont le concours est indispensable dans les grandes villes lorsque les maires n'ont pu obtenir gratuitement ce concours (1).

C'est la loi du 7 août 1850 qui avait mis à la charge des communes les frais de tenue des assemblées électorales pour l'élection : 1° des membres de l'Assemblée nationale, des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux.

2° Des membres des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes.

3° Des chambres consultatives des arts et manufactures et des chambres de commerce. Il faut y ajouter les frais de l'assemblée des électeurs sénatoriaux, dans les communes chefs-lieux du département.

A ces dépenses mises à la charge des communes par la loi de 1850, la loi de 1884 vient ajouter une nouvelle obligation relative aux cartes électorales. Un auteur, M. Morgand, avait d'abord pensé que la loi de 1884 n'a établi le caractère obligatoire de la dépense des cartes que pour les élections municipales (2), il s'est depuis rangé à l'avis de

(1) Braff, *Administration financière des communes*, t. I, p. 254 ; t. II, p. 335.

(2) *Op. cit.*, 3^e éd., t. II, p. 336.

M. Béquet, qui attribue au contraire au texte de la loi un caractère absolu, et estime que la dépense est obligatoire pour les frais de *toutes* les cartes électorales (1).

§ 4. — Les frais de registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes.

Les registres de l'état civil, ainsi que les feuilles supplémentaires s'il y a lieu, sont envoyés chaque année aux maires par l'administration préfectorale. La dépense à la charge des communes comprend la fourniture des registres, le prix du papier timbré, les frais de transport et la reliure (2).

Les officiers de l'état civil doivent remettre gratuitement un livret de famille aux parties intéressées. C'est encore là une dépense d'ailleurs minime qui est obligatoire pour les communes (3) et une innovation de la loi de 1884.

Quant aux tables décennales des actes de l'état civil, les dépenses qui incombent de ce chef aux communes sont fixées par un décret du 20 juillet 1807. Ces tables sont dressées par les greffiers des tribunaux de première instance en triple expédition. Les frais d'une expédition comprenant, outre le prix du papier timbré, la rémunéra-

(1) Béquet, *Rép.*, V^o *Commune*, n^o 3240, et Morgand, 7^e éd., t. II, p. 285. C'est d'ailleurs l'opinion admise par le Conseil d'Etat.

(2) Circulaires du ministre de l'intérieur des 18 août 1825 et 19 novembre 1881, Instruction générale des finances du 20 juin 1859, art. 606 et 611.

(3) Ces livrets de famille étaient en usage dans un grand nombre de communes. Le législateur de 1884 a généralisé cet usage en rendant la dépense obligatoire.

tion du greffier fixée à un centime par nom, sont à la charge des communes (1).

§ 5. — Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception.

Les receveurs municipaux reçoivent un traitement fixe dont le chiffre est établi conformément aux décrets du 27 juin 1876 et du 1^{er} août 1891.

En dehors de ce traitement qui est obligatoire pour les communes, les conseils municipaux peuvent allouer au receveur un supplément de traitement. Mais cette allocation est soumise à l'approbation du préfet, et même l'article 5 du décret de 1876 la limite au dixième du traitement du comptable (2).

Les frais de bureaux des receveurs municipaux sont supportés par ces comptables jusqu'à concurrence du quart de leur traitement ; le surplus, s'il y a lieu, est à la charge de la commune.

Dans les communes où le produit annuel de l'octroi s'élève à 20.000 francs au moins, il peut être établi un préposé en chef remplissant la double fonction d'agent de la commune et de commissaire du gouvernement. Il est nommé par le préfet sur une liste de trois candidats présentée par le maire (3).

Son traitement est fixé par le directeur général des

(1) 0 fr. 96 par feuille de 96 noms ou lignes. Béquet, *Rép.*, V^e Commune, n^o 3243.

(2) Un arrêté du ministre de l'intérieur du 22 janvier 1906 a institué une commission chargée de rechercher les modifications à apporter au décret du 27 juin 1876.

(3) Loi du 28 avril 1816, art. 153 ; décret du 26 mars 1852, art. 5, n^o 16, et circulaire du ministre des finances du 13 avril 1855.

contributions indirectes et il est prélevé sur le produit de l'octroi.

Les frais de perception des recettes communales constituent également une dépense obligatoire. Ils comprennent non seulement les frais de perception de l'octroi, mais encore les frais de perception de tous les revenus communaux dont le recouvrement ne peut pas s'effectuer directement par le receveur municipal.

Les frais de perception de l'octroi sont : le traitement des employés, les frais de bureau et d'impression, la fourniture des instruments de vérification et les indemnités pour les frais d'exercice (1).

On range parfois parmi les dépenses de l'octroi les prélèvements effectués sur ses produits ; mais nous les retrouvons sous le paragraphe 16 de l'énumération que contient l'article 136.

§ 6. — Les traitements et autres frais de la police municipale et rurale, et gardes des bois de la commune.

« La loi, dit Becquet (2), n'a pas voulu que le soin d'assurer la tranquillité publique fût remis aux fluctuations des délibérations des assemblées communales. » Elle a donc déterminé, selon le chiffre de la population, combien il devait y avoir dans les villes de commissaires de police et d'agents inférieurs (3) ; elle a déterminé leurs fonctions,

(1) Il faut y ajouter les frais du premier établissement comprenant l'achat des bureaux, la construction des portes et barrières, etc., etc.

(2) Béquet, *op. cit.*, n° 3248.

(3) Aux termes de l'article 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il doit y avoir un commissaire de police dans les villes de 5.000 à 10.000 hommes, et dans les villes d'une population supérieure, autant de commissaires de police qu'il y a de fois 10.000 habitants.

leurs droits et leurs devoirs, elle a donné au gouvernement, à qui appartient le droit d'instituer les commissariats de police, le droit d'en nommer les titulaires, elle-même a fixé leurs traitements (1), mais elle en a laissé la charge aux communes.

Les dépenses obligatoires de la police municipale ne comprennent d'ailleurs que les traitements et les frais de bureau des commissariats de police dans les villes dont la population ne dépasse pas 40.000 habitants. Il faut que cette population s'élève au-dessus de 40.000 habitants pour que les villes soient tenues de pourvoir aux traitements et autres frais du personnel des agents inférieurs.

Quant à la police rurale, la loi de 1884 a supprimé l'obligation de la dépense relative au traitement des gardes champêtres (argument art. 102). La dépense n'est obligatoire qu'autant que l'emploi existe. Le conseil municipal peut supprimer l'emploi, et par là la dépense. Mais une fois le traitement voté pour un exercice la suppression de l'emploi ne peut avoir son effet que pour l'exercice suivant.

La jurisprudence du Conseil d'Etat nous paraît avoir restreint abusivement sur ce point la prérogative des conseils municipaux. Elle admet que la suppression ou la diminution du traitement doivent être motivées par des motifs d'économie et ne doivent pas constituer une révo-

(1) Les traitements des commissaires de police, d'abord fixés par les arrêtés consulaires des 17 fructidor an IX et 17 germinal an XI, ont été successivement augmentés par les décrets des 27 février 1855, 15 février 1882 et 10 janvier 1883. Ils sont aujourd'hui de 1.500 fr. à 5.000 fr. (classe exceptionnelle). Les indemnités pour frais de bureau ont été également augmentées, elles varient depuis le décret du 10 janvier 1883 de 900 fr. à 1.000 fr. selon la classe à laquelle appartient le fonctionnaire (Cf. Morgand, *op. cit.*, t. II, p. 345, 346).

cation déguisée ; le droit de révocation appartient au préfet (1).

« Que le garde forestier des bois des communes soit mixte (2) ou simplement communal, il échappe en réalité à la direction et à la surveillance de l'autorité municipale pour demeurer exclusivement sous celle de l'administration forestière générale ; mais le traitement et les frais de garderie sont à la charge du budget communal et constituent un salaire obligatoire (3). »

Le produit des coupes ordinaires et extraordinaires est principalement affecté au paiement des frais de garde et des autres charges des bois (Code forestier, art. 109).

Mais si les produits de la vente ne suffisent pas à l'acquittement du salaire, la dépense intégrale n'en devrait pas moins être inscrite au budget de la commune, et il y a lieu d'y pourvoir un moyen de centimes additionnels (4).

§ 7. — Les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées.

Il n'y a que les pensions attribuées par application de la loi du 5 avril 1851 aux sapeurs pompiers blessés, aux veuves et aux orphelins des sapeurs pompiers tués au feu qui soient obligatoires pour les communes (5).

(1) Lebon, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*.

(2) Un seul garde forestier peut avoir la surveillance des bois appartenant à plusieurs communes, à des établissements publics et même à l'Etat.

(3) Béquet, *op. cit.*, n° 3251.

(4) *Ibid.* Une circulaire du ministre de l'intérieur du 18 mai 1818 fait toutefois observer que, dans ce cas, les bois devenant une charge pour la commune, il y a avantage à les aliéner et à en employer le prix à l'achat de rentes sur l'Etat.

(5) La loi du 13 avril 1898, dont l'article 59 a établi un impôt de

Au reste les fonctionnaires et employés municipaux n'ont pas, en principe, droit à une pension de retraite (1). Ce droit n'existe pour eux que dans le cas où les communes ont établi une caisse de retraites pour leurs employés et où les employés ont rempli certaines conditions de service et subi des retenues, ou bien dans le cas où les communes, bien que n'ayant pas des caisses de retraite ont cependant concédé des pensions sur les fonds municipaux par délibérations régulièrement approuvées.

Une fois ces pensions liquidées et approuvées, elles constituent pour les communes des dépenses obligatoires.

La loi n'impose donc pas aux communes les pensions de retraite, elle n'impose que le paiement des pensions qu'il a plu aux conseils municipaux d'organiser ou de concéder.

§ 8. — Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier, dans les communes chefs-lieux de canton.

La loi de 1884 a laissé à la charge des communes chefs-lieux de canton la dépense de frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix ainsi que ceux d'achat

6 francs par million de capital assuré sur les Compagnies d'assurances. Cet impôt est destiné à pourvoir aux secours accordés par la loi aux sapeurs-pompiers. La répartition et l'emploi de cet impôt ont été réglés par un décret du 12 juillet 1899 et par une circulaire du ministre de l'intérieur du 31 décembre suivant. Une partie du produit de l'impôt est répartie entre les communes. Cette loi de 1898 n'a pas abrogé la loi de 1851, mais elle a diminué les charges qu'elle faisait peser sur les communes.

(1) Cf. sur ce point : Davenne, *Régime administratif et financier des communes*, p. 41, et Vuillefroy et Monnier, *Principes d'administration*, p. 225.

et d'entretien de son mobilier. Un amendement déposé pendant la discussion de la loi tendant à répartir cette dépense entre toutes les communes du canton, fut repoussée par la Chambre des députés (5 novembre 1883).

Mais les dépenses telles que le chauffage et l'éclairage, les frais d'impression et les fournitures de bureau restent à la charge des départements, conformément à la loi du 10 août 1871, article 60, n° 3. D'ailleurs le Président de la République peut autoriser un juge de paix à tenir des audiences dans une commune autre que le chef-lieu de canton ; dans ce cas cette commune est obligée de lui allouer ainsi qu'au greffier une indemnité de déplacement (loi du 21 mars 1896).

**§ 9. — Les dépenses relatives à l'instruction publique,
conformément aux lois.**

Les lois sur l'enseignement ont imposé aux communes des dépenses considérables surtout depuis une trentaine d'années. La diffusion de l'instruction publique est un fait assez récent.

Il nous faut indiquer les charges qui pèsent de ce chef sur les communes en distinguant les trois ordres d'enseignement.

Enseignement supérieur. — D'après l'article 10 de la loi du 14 juin 1854, le local de l'Académie des diverses facultés, le mobilier du conseil académique et des bureaux du recteur sont fournis par la ville chef-lieu. Les villes entretiennent seulement les bâtiments quand ils ont été mis à la disposition de l'administration universitaire par l'Etat.

Si ces bâtiments sont la propriété des villes ; elles sont tenues de pourvoir aux grosses réparations.

Enseignement secondaire. — Le service de l'enseignement secondaire comprend les lycées et les collèges. Les lycées sont fondés et entretenus par l'Etat avec le concours des départements et des villes.

Pour les lycées dont la création est antérieure à 1850, les communes sont obligées de pourvoir à l'entretien des bâtiments (décret du 18 juillet 1808, art. 23). Ces bâtiments sont d'ailleurs la propriété des communes par suite de la concession résultant du décret du 9 avril 1811 et les communes doivent en conséquence subvenir aux grosses réparations.

Il n'y a pas à proprement parler de dépenses obligatoires pour les communes relativement aux collèges communaux. Ce sont là des dépenses contractuellement obligatoires et dont les communes pourraient rejeter le fardeau au bout d'un certain délai, si elles le voulaient. Nous en parlerons plus loin (1).

Enseignement primaire. — C'est dans l'organisation de cet enseignement que l'Etat a imposé aux communes les charges les plus lourdes. La loi du 30 octobre 1886 (art. 11) fait à toutes les communes une obligation d'avoir une école primaire publique (2). Il doit y avoir des écoles dis-

(1) La loi du 13 juillet 1900 (art. 5) a prévu le refus par une ville de créer un collège dont l'utilité a été reconnue. Dans ce cas le ministre de l'instruction publique peut passer un traité avec le département ou, à son défaut, avec un particulier, étant entendu que l'établissement ainsi créé aura les mêmes programmes d'enseignement que les collèges communaux et sera soumis aux mêmes prescriptions.

(2) Toutefois le conseil départemental peut, sous réserve de l'approbation du ministre, autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines pour l'établissement et l'entretien d'une école.

tinctes pour les garçons et pour les filles toutes les fois que la circonscription scolaire compte plus de 500 habitants (1).

Les écoles primaires élémentaires créées conformément à la loi de 1886 et selon les chiffres de la population des communes, sont les seules dont la dépense soit obligatoire pour les communes.

Les dépenses qui de ce chef incombent aux budgets communaux ont été déterminées par une loi du 9 juillet 1889.

Ce sont :

1° *Les frais d'installation de l'école, du logement du personnel et de l'entretien du bâtiment.* — La loi du 19 juillet 1889 a maintenu à cet égard les dispositions des lois du 1^{er} juin 1878 (art. 14), du 20 mars 1883 (art. 8 et 9), du décret du 7 avril 1887.

En cas de résistance du conseil municipal le préfet peut procéder à une installation d'office, dont la procédure a été réglée par une loi du 10 juillet 1903 (2).

La limite maxima de ces dépenses est fixée dans le tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885 : c'est 12.000 francs pour une école de hameau ; 15.000 francs pour une école de chef-lieu communal à une seule classe ; 28.000 francs pour un groupe scolaire à deux classes ; 12.000 francs pour chaque classe en plus. Ces chiffres peuvent d'ailleurs être dépassés, malgré le vote des conseils municipaux, dans des circonstances exceptionnelles et en vertu d'un

(1) Sauf dispense, en raison de circonstances particulières (loi du 30 octobre 1886, art. 11).

(2) Les conditions dans lesquelles le logement doit être fourni aux instituteurs sont indiquées dans le décret du 25 octobre 1894.

décret rendu en Conseil d'Etat (loi du 10 juillet 1903, art. 4) (1).

2° *Le paiement de l'indemnité de résidence si la commune se trouve dans les catégories qui y sont soumises.* — La quotité de cette indemnité varie selon le chiffre de la population et suivant le titre des maîtres entre 25 et 800 francs. Dans le département de la Seine l'indemnité varie de 500 à 1.100 francs.

3° *Le paiement d'une indemnité représentative du logement des maîtres lorsqu'il n'y a pas de locaux affectés à ce logement.* — La quotité de cette indemnité est également variable au terme du décret du 20 juillet 1894 entre 75 francs et 700 francs. L'indemnité peut même être dans certains cas augmentée d'un cinquième ou d'un quart.

4° *Les frais de chauffage et d'éclairage des classes.*

5° *La rémunération des gens de service.* — Cette dépense n'est obligatoire que pour les écoles maternelles (loi du 19 juillet 1889, art. 4, § 4).

6° *L'acquisition, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement.* — Le détail du mobilier et du matériel d'enseignement qui doit être fourni aux écoles primaires est indiqué dans le décret du 29 janvier 1890. Ce qui nous importe, c'est le chiffre de la dépense. Elle est obligatoire dans la limite de 500 francs pour chaque classe (Tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885 et décret du 7 avril 1887, art. 45).

(1) ART. 4 : « Il est statué par un décret en Conseil d'Etat : 1° sur le chiffre de la dépense lorsqu'il excède le maximum fixé par le tableau A annexé à la loi du 26 juin 1883... ». Il faut noter, à propos de ces obligations de la commune, que l'instituteur n'a pas droit à un jardin. L'instituteur n'est pas non plus tenu d'entretenir le jardin lorsqu'il y en a un ; la commune peut alors lui en retirer la jouissance.

7° *Les registres imprimés à l'usage des écoles.* — Il peut être exigé cinq registres : le registre matricule, le registre d'appel, le registre d'inventaires, un catalogue pour les livres de la bibliothèque scolaire et un registre pour les délibérations de la commission scolaire.

8° *L'indemnité due, dans certains cas, à la maîtresse de couture.* — Cette dépense n'est obligatoire que dans les écoles mixtes tenues par des instituteurs et dans la limite maximale de 80 francs par an (décret du 2 août 1890, art. 8).

Beaucoup d'autres dépenses relatives à l'enseignement sont obligatoires, mais conventionnellement. Nous aurons l'occasion d'en reparler (1).

§ 10. — Le contingent assigné à la commune conformément aux lois dans la dépense des enfants assistés et des aliénés.

C'est un devoir pour chaque commune de prendre à charge ses pauvres, et il est assez surprenant que la loi si prompte ordinairement à mettre des dépenses variées à la charge des communes ait restreint aux enfants assistés et aux aliénés l'obligation d'assistance qu'elle impose aux budgets locaux ; elle a en effet partagé la dépense entre les départements et les communes.

Enfants assistés. — Aux termes de la loi du 27 juin 1904, le service des enfants assistés comprend les dépenses du service et les dépenses d'inspection et de surveillance,

Les dépenses du service (2) sous certaines déductions sont à la charge des communes pour un cinquième.

(1) Quant à la caisse des écoles, la création d'une caisse est obligatoire, mais la subvention de la commune est facultative.

(2) Il en est donné une longue énumération dans l'article 46 de la loi du 27 juin 1904.

La part des communes, du département et les bases de la répartition à faire entre elles sont fixées par le conseil général dans la limite d'un maximum légal.

« Il résulte d'un avis du Conseil d'Etat du 31 mars 1881 qu'en principe le contingent des communes doit être prélevé sur les communes du département, déduction faite seulement de toutes celles qui n'ont pas les moyens de supporter la dépense, que l'on ne doit pas considérer les charges effectives que chacune d'elles impose au service commun (1). »

Aliénés. — Il ne s'agit là que des aliénés dont le placement dans un asile a été ordonné par l'autorité publique, par le préfet. La dépense qu'ils occasionnent est, en principe, à la charge des aliénés eux-mêmes ou des personnes qui leur doivent des aliments. C'est seulement dans le cas où la situation de l'aliéné et de sa famille ne permet pas de leur réclamer tout ou partie de la dépense que cette dépense est supportée par le département et la commune où l'aliéné à son domicile de secours (2).

C'est encore le conseil général qui détermine la part de la dépense des aliénés qui sera mise à la charge des communes, mais cette fois sans maximum légal et les bases de la répartition à faire entre elles (Loi du 10 août 1871, art. 46, n° 20).

§ 11. — Dépenses relatives aux cultes salariés par l'Etat.

Ces dépenses obligatoires ont été supprimées par la loi du 9 décembre 1905. Nous aurons l'occasion de revenir

(1) Béquet, *op. cit.*, n° 2367 ; Morgand, 7^e éd., t. II, p. 347.

(2) Le domicile de secours est déterminé par la loi du 15 juillet 1893.

sur les effets dégressifs de cette loi quant au budget des communes.

§ 12. — Les grosses réparations aux édifices communaux sauf... l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire.

L'abrogation du paragraphe 12 de l'article 136 de la loi de 1884 par la loi du 9 décembre 1905 n'a pas sans doute modifié les charges des communes relativement aux autres édifices que ceux affectés au culte.

Cette charge doit être déterminée conformément à l'article 606 du Code civil qui dit ce qu'on doit entendre par grosses réparations.

Quant aux bâtiments affectés à un service militaire, les communes sont abonnées aux frais des grosses réparations moyennant une redevance maximum de 7 francs par homme et 3 francs par cheval.

Cette redevance est due pour les troupes de mer comme pour les troupes de terre. Les communes ont d'ailleurs droit à une réduction sur cette redevance, à la condition de supprimer les taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques (Loi du 29 décembre 1897, art. 9).

§ 13. — La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique.

Ces dispositions reproduisent littéralement celles du paragraphe 17 de l'article 30 de la loi de 1837.

La dépense d'entretien des cimetières était autrefois à la charge des fabriques d'Eglises. Mais depuis que la loi

du 5 avril 1884 a retiré aux fabriques (art. 133) les produits spontanés des cimetières, depuis que la loi du 28 décembre 1904 leur a retiré le monopole des pompes funèbres, la dépense d'entretien des cimetières est devenue une charge exclusivement communale.

La loi met en outre à la charge des communes non seulement l'entretien, mais encore les frais de clôture et de translation des cimetières. Et il faut y ajouter les frais de premier établissement et ceux de l'agrandissement du lieu de sépulture lorsque le cimetière est devenu insuffisant.

Les cimetières doivent être clos de murs de deux mètres au moins d'élévation (1).

Les frais de translation, d'établissement ou d'agrandissement des cimetières ont été imposés aux communes par le décret du 23 prairial an XII et par l'ordonnance du 6 décembre 1843.

D'après le décret de l'an XII, aucune inhumation ne peut avoir lieu dans l'enceinte des villes et bourgs et la translation du cimetière peut être ordonnée par arrêté du préfet après avis du conseil municipal. C'est également le préfet qui fixe l'emplacement du nouveau cimetière après enquête et un nouvel avis du conseil municipal. Si le conseil refuse de faire l'acquisition du terrain désigné par le préfet, ce dernier peut l'autoriser d'office.

(1) Décret du 23 prairial an XII, art. 3. — C'est par tolérance que l'administration supérieure permet à certaines communes rurales de clore leurs cimetières par de simples fossés ou haies vives.

**§ 14. — Les frais d'établissement et de conservation
des plans d'alignement et de nivellement.**

Il s'agit ici de la voirie urbaine ou communale.

La loi de 1807 n'avait imposé de plans d'alignement que pour les villes : la loi de 1837 imposera cette obligation à toutes les communes, et la loi de 1884 en a reproduit les termes généraux. Il doit être également dressé dans chaque commune un plan de nivellement (1), le tout après enquête et aux frais de la commune.

**§ 15. — Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes
pour les communes comprises dans le territoire de leur
juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs
inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection et les
menus frais des chambres consultatives des arts et manu-
factures pour les communes où elles existent.**

Conseils de prud'hommes. — D'après la loi de 1837 (art. 30, n° 19), les dépenses des conseils de prud'hommes incombaient exclusivement à la commune où ils siégeaient.

Dans le système adopté par la loi de 1884 et précisé par la loi du 27 mars 1907 (art. 61 et 62), la commune où un conseil de prud'hommes est établi doit fournir le local nécessaire, mais les autres dépenses sont réparties entre les communes comprises dans la circonscription.

Il faut remarquer d'ailleurs que la loi de 1907 a encore aggravé les charges qui pèsent de ce chef sur les budgets

(1) On appelle *nivellement* l'opération qui consiste à déterminer par des chiffres et des signes graphiques le niveau que présentent ou doivent présenter les voies publiques.

communaux. D'après la loi de 1884, les dépenses à la charge des communes ne comprenaient que le local, les frais de premier établissement, le chauffage, l'éclairage et les autres menus frais. On ne devait y comprendre (1) ni les frais de médailles, ni les frais de secrétaires, ni ceux de papier, de registres, etc...

L'article 62 de la loi de 1907 dispose que les dépenses obligatoires pour les communes comprises dans la circonscription d'un conseil de prud'hommes sont les suivantes :

- 1° Frais de premier établissement ;
- 2° Achat des insignes ;
- 3° Chauffage ;
- 4° Eclairage et menus frais ;
- 5° Frais d'élection ;
- 6° Rétribution du ou des secrétaires-adjoints attachés au conseil ;

Le nombre des secrétaires et leurs traitements sont fixés par décret (loi de 1907, art. 24). C'est le président de chaque conseil de prud'hommes qui soumet dans le courant du mois de décembre de chaque année, à l'approbation du préfet du département, l'état des dépenses du conseil (art. 63).

Chambre consultative des arts et manufactures. — Les communes supportent les frais des assemblées électorales pour l'élection des membres des chambres consultatives. Elles doivent en outre fournir à ces chambres un local convenable pour la tenue de leurs séances et supporter les menus frais de bureau auxquels la tenue des séances pourra donner lieu (arrêté du 10 therm. an XI, art. 4, et loi du 7 août 1850, art. 1 et 2).

(1) Morgand, *op. cit.*, 3^e éd., t. II, p. 384.

§ 16. — Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux.

La loi de 1884 maintient à la charge des communes, à titre de dépenses obligatoires, les contributions assises sur leurs biens, qu'elles doivent payer comme de simples particuliers.

Quant aux contributions foncières et des portes et fenêtres les communes jouissent de certaines exonérations, mais elles sont soumises à la contribution des patentes pour les exploitations et entreprises industrielles qu'elles gèrent pour leur compte.

Les communes sont en outre soumises à la *taxe annuelle des biens de mainmorte* pour les biens soumis à la contribution foncière qu'elles possèdent.

Prélèvements. — Il y en a de deux sortes : les uns sont un mode d'acquittement de certaines dépenses communales, les autres constituent de véritables contributions imposées aux communes.

a) Ce sont par exemple les remises dues aux agents des contributions indirectes pour les exercices qu'ils sont chargés de suivre dans l'intérêt des communes, chez les entrepositaires et chez les brasseurs et distillateurs. Les prélèvements sur les produits des bois communaux pour indemniser l'Etat des frais d'administration de ces bois.

b) Il ne subsiste des anciens prélèvements que les redevances pour frais de casernement dont nous avons parlé et qui se justifient d'ailleurs encore aujourd'hui par l'augmentation du produit de l'octroi en raison de la consommation des hommes de troupes dans les villes de garnison.

§ 17. — L'acquittement des dettes exigibles.

On entend par dette exigible toute obligation ou tout engagement qui lie la commune avec un tiers et qui donne à ce tiers le droit d'exiger le paiement de la somme qui en fait l'objet (1).

Toute dette peut être inscrite d'office au budget d'une commune quand elle est exigible, c'est-à-dire échue, liquidée et non contestée.

Nous ne voyons pas là à proprement parler une dette obligatoire, à moins que la dépense pour laquelle la commune a contracté une dette ne soit elle-même obligatoire. Mais il est nécessaire que les communes, dans l'intérêt même de leur crédit, soient obligées de payer les dettes correspondant aux dépenses qu'elles ont librement consenties.

**§ 18. — Les dépenses des chemins vicinaux
dans les limites fixées par la loi.**

Les chemins vicinaux sont à la charge des communes sur le territoire desquelles ils sont établis depuis les lois des 28 juillet 1824 et 21 mai 1836. Quand il s'agit de chemins intéressant plusieurs communes, la dépense est répartie entre ces communes proportionnellement à l'intérêt qu'elles ont à la construction et à l'entretien des chemins.

Quelles sont les limites fixées par la loi à l'obligation des communes ? Ce sont les limites des ressources disponibles, augmentées en cas d'insuffisance des ressources ordinaires du produit de trois journées de prestations ou d'une taxe équivalente et des cinq centimes spéciaux additionnels au

(1) Morgand, *op. cit.*, 3^e éd., II, p. 390.

principal des 4 contributions directes (Loi du 21 mai 1836, art. 2).

La loi n'impose aux communes aucune contribution extraordinaire pour subvenir, soit aux dépenses des chemins vicinaux ordinaires qui sont exclusivement à leur charge, soit aux contingents qui leur sont assignés par le conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun (1).

§ 19. — Disposition relative aux colonies.

§ 20. — Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la loi de 1884.

La loi fait une obligation aux communes de payer les frais de délégation dans le cas où le préfet aurait été obligé de faire exécuter par un délégué spécial, en cas de refus du maire, un acte prescrit par la loi (2).

Ce sont là seulement les *principales dépenses obligatoires* qu'a énumérées l'article 136 de la loi de 1884 et qu'il met

(1) Morgand, *op. cit.*, 3^e éd., II, p. 393.

(2) Les dépenses qu'occasionnent les délégations spéciales peuvent être inscrites d'office, toutefois, remarque Béquet, « la circulaire du 15 juillet 1884 recommande aux préfets, autant que possible, d'user de la faculté que leur confrère le n° 20 de l'article 136, en désignant, toutes les fois que cela se peut, un délégué qui consente à se charger gratuitement de cette mission. L'administration estime que l'on rencontrera facilement ce concours parmi les membres des corps élus, maires ou adjoints des communes voisines, conseillers municipaux, d'arrondissement ou généraux, et que ce ne sera qu'en cas de nécessité absolue que l'on devra désigner un mandataire salarié, pour l'accomplissement d'un acte que la loi a confié à des fonctionnaires, dont elle déclare le mandat gratuit ». Béquet ajoute d'ailleurs : « Nous craignons que ce ne soit là une illusion administrative » (*op. cit.*, n° 3299).

expressément à la charge des communes. Mais le législateur termine le paragraphe 20 par une formule générale qui ajoute à la liste déjà longue qu'il a dressée « toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de la loi » (1).

Et ce n'est pas là une menace vaine pour les communes. Morgand remarque que ces dépenses obligatoires en vertu de lois spéciales sont « assez nombreuses et qu'il serait difficile d'en donner la nomenclature complète » (2).

Nous avons déjà dit que le danger d'une disposition aussi vague nous paraissait résulter surtout de la tentation qu'elle offre pour le législateur, à qui se présente fréquemment l'occasion d'insérer dans une loi spéciale un article qui met à la charge des budgets locaux les frais d'une réforme ou d'un progrès et qui hésiterait peut-être à le faire dans la discussion d'une loi municipale où il devrait établir un équilibre entre les ressources et les dépenses d'un budget local.

Parmi ces dépenses obligatoires pour les communes résultant de lois spéciales, il faut citer :

— Dans les communes où se tiennent les assises, les frais du logement du président (3).

— Dans toutes les communes, les frais de la visite des fours et cheminées à laquelle les maires doivent faire procéder annuellement (4).

— Les frais des modifications à faire aux matrices cadas-

(1) Cf. ce que nous avons dit plus haut au sujet de l'origine de cette disposition générale dans le rapport de Persil.

(2) Morgand, *op. cit.*, 7^e éd.

(3) Décret du 27 février 1811 ; Conseil d'Etat, 13 décembre 1869, ville de Carcassonne.

(4) Loi du 27 juillet-6 octobre 1791, tit. II, art. 9.

trales ou de renouvellement de ces matrices lorsqu'il est nécessaire d'y pourvoir (1).

— La fourniture de chauffage et d'éclairage au corps de garde des troupes de passage (2).

— Les frais des chambres de sûreté pour l'exécution des jugements de simple police dans les localités où il n'y a pas de prison (3).

— Les frais de route des indigents envoyés par les communes aux établissements d'eaux thermales et frais de séjour en cas d'insuffisance justifiée des établissements de secours à domicile (4).

— La loi du 8 août 1893 (art. 1^{er}) oblige en outre les communes à tenir un registre de l'immatriculation des étrangers.

— La loi du 2 novembre 1892 (art. 10) sur le travail des enfants employés dans l'industrie astreint les maires à délivrer gratuitement aux pères, mères, tuteurs ou patrons un livret sur lequel sont portés les noms, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile, etc.

— Les condamnations prononcées contre les communes à raison des délits commis sur leur territoire par des attroupements armés ou non armés (5).

— La part de dépense des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations laissée à la charge des communes par application de la loi du 28 mai 1858 et du décret du 15 août.

(1) Loi du 3 frimaire an VII et règlement du 13 mars 1827.

(2) Décret du 1^{er} février 1791, tit. II, art. 20.

(3) Loi du 28 germinal an VI.

(4) Arrêté du 29 floréal an VII, art. 6.

(5) Loi du 5 avril 1884, art. 106. Il y a même légalement présomption de faute des autorités municipales, sauf dans les cas prévus par l'article 108.

— Certaines dépenses du reboisement et du gazonnement des montagnes (1).

— Certaines dépenses de mise en valeur des mares, marais et terres incultes (2).

— Certaines dépenses relatives à la police sanitaire des animaux ; par exemple le traitement d'un vétérinaire chargé de l'inspection sanitaire des animaux amenés aux foires et marchés ainsi qu'aux abattoirs et aux clos d'équarrissage ; les frais d'un quai de débarquement et des bâtiments de quarantaine dans les ports de mer ouverts à l'importation des bestiaux (3).

— Les frais d'un bureau de placement gratuit dans les communes dont la population est supérieure à 10.000 habitants.

— Les frais d'assainissement ou de suppression des mares communales insalubres (4).

— Les dépenses créées par la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique ; destruction des objets mobiliers, vaccination et revaccination, bureaux d'hygiène.

Il y a là des dépenses qui, à la vérité, ne sont pas très élevées, mais qui par leur multiplicité risquent fort d'absorber la plus grande partie du crédit prévu au budget municipal pour dépenses imprévues (5).

Il y a d'ailleurs des dépenses obligatoires résultant de lois spéciales, la plupart récentes et qui grèvent plus sé-

(1) Loi du 28 juillet 1860, 8 mai 1864 ; décret du 10 novembre 1864.

(2) Loi du 28 juillet 1860.

(3) Loi du 21 juillet 1884, art. 38 et 39 ; loi du 21 juin 1898.

(4) Loi du 21 juin 1898, art. 22, loi du 15 février 1902.

(5) La plupart de ces dépenses ne figurent pas en effet au tableau officiel des dépenses obligatoires dans les modèles des budgets dressés par l'administration.

riusement les budgets communaux : ce sont les dépenses relatives à l'assistance publique et à la prévoyance sociale.

— Ainsi les communes sont tenues de fournir gratuitement aux *Sociétés de secours mutuels* approuvées les locaux nécessaires pour leur réunion, ainsi que les livrets et registres nécessaires à l'administration et à la comptabilité (1). Toutefois, en cas d'insuffisance de ressources communales, ces dépenses sont à la charge du département.

— La loi du 15 juillet 1893 sur l'*assistance médicale*, a imposé d'autres charges aux communes. Déjà (loi du 7 août 1851, art. 1^{er}) les individus privés de ressources qui tombaient malades dans une commune pourvue d'un hôpital devaient être soignés gratuitement dans cet établissement. Mais la loi de 1893 a décidé que, sauf exception pour les dix premiers jours de maladie qui ne peuvent jamais donner lieu à remboursement, les dépenses d'assistance incombent obligatoirement à la commune ou au département du domicile de secours de l'indigent ou à l'Etat faute de domicile de secours (art. 26 de la loi du 15 juillet 1893, et tit. II de la loi, sur le domicile de secours) (2). La loi de 1893 semble donc plus équitable que la loi de 1851.

(1) Décret du 26 mars 1852 ; loi du 4^{er} avril 1898. Il est contraire à l'esprit de la loi de percevoir soit au profit de la caisse des écoles, soit pour d'autres services, une rétribution de ces sociétés qui usent pour leurs réunions de locaux communaux. — Cf. circ. du 15 juillet 1901.

(2) L'obligation des dépenses d'assistance avait été, pendant la discussion de la loi de 1837, l'objet d'une divergence d'opinion entre la Chambre des pairs et la Chambre des députés.

Vivien et la Chambre des députés étaient hostiles à l'inscription de la dépense parmi les dépenses obligatoires des communes : « Sans doute, disait le rapporteur, il est conforme à l'humanité que les communes conservent une partie de leurs revenus aux asiles ouverts à l'indigence ; mais ne peuvent-elles pas juger convenable

La loi du 14 juillet 1905 (1) a organisé, en recourant toujours à la charge obligatoire et principale des communes, l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources. Désormais tout Français privé de ressources et incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, âgé de plus de 70 ans ou atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit soit l'assistance à domicile, soit, s'il y consent, l'hospitalisation dans un établissement public ou privé ou chez les particuliers.

La dépense est partagée entre la commune du domicile de secours de l'indigent, le département et l'Etat.

L'indigent reçoit une allocation mensuelle qui ne peut pas, à moins de circonstances exceptionnelles, être supérieure à 20 francs, mais qui ne peut être inférieure à 5 francs.

La part des communes, des départements et de l'Etat dans ces dépenses d'assistance, est déterminée par un barème assez compliqué qui laisse bien entendu la plus forte part à la charge obligatoire des communes, surtout des communes aisées (2).

de soulager le malheur par d'autres moyens, et peut-on voir dans cette dépense une dette obligée dont le paiement doit être placé sous l'autorité du gouvernement ? La plupart des hôpitaux et des hospices ont des ressources personnelles ; beaucoup peuvent se passer de subventions municipales. Plusieurs se fondant sur le droit qu'ils avaient de prétendre à ces subventions, ne se sont pas renfermés dans les limites que leur assignaient les besoins de la localité et les ressources financières de la commune. Il appartient au conseil municipal de statuer sur cette dépense, et nous n'avons pas pu la considérer comme susceptible d'être soustraite à sa libre appréciation » (Dall., *Rép.*, V^e Commune, p. 260, n^o 186).

(1) Cette loi est appliquée depuis le 1^{er} janvier 1907.

(2) Pour 1908, les dépenses imposées par la loi du 14 juillet 1905

Mais nous n'avons encore énuméré, et sans en avoir bien entendu donné la nomenclature complète, que les dépenses strictement obligatoires.

Il existe encore de lourdes dépenses que, dans bien des cas, les préfets ont le droit d'inscrire d'office aux budgets communaux : ce sont les dépenses que la jurisprudence appelle *conventionnellement ou contractuellement obligatoires* (1).

Il faut entendre par là des dépenses que les conseils municipaux peuvent ne pas consentir, qui ne pourraient pas être imposées à la commune mais, qui une fois votées par un conseil municipal deviennent obligatoires pour les communes pendant un temps plus ou moins long.

Nous avons parlé par exemple des frais de pensions à la charge des municipalités, et nous n'avons rangé dans cette catégorie des dépenses strictement obligatoires que les pensions accordées à des sapeurs-pompiers ou à leurs veuves ; mais dans beaucoup de communes les municipalités ont établi des caisses de retenues pour leurs employés qui, à la fin de leur carrière, se voient allouer des

à Paris ont été réparties ainsi :

Part de l'Etat	3.174.040 fr.
Part du département	2.560.500 »
Part de l'assistance publique. .	650.000 »
Part de la ville	41.335.460 »

Encore faut-il remarquer que la part du département est supportée surtout par la Ville de Paris.

La subvention de l'Etat est d'ailleurs plus élevée dans certains départements : elle a été de 20 0/0 dans la Seine, de 83 à 85 0/0 dans des départements comme la Creuse, les Côtes-du-Nord, la Corse et la Corrèze.

(1) Cf. dans la *Table décennale* (1885-1894) du *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, t. I, p. 115, une liste d'arrêts relatifs à ces dépenses contractuellement obligatoires.

pensions de retraite. Les pensions une fois consenties ainsi par la municipalité, une fois liquidées et approuvées, constituent pour le titulaire un droit et pour la commune une dette exigible qui peut être inscrite d'office à son budget (1).

On peut faire rentrer dans cette catégorie des dépenses assez nombreuses, par exemple les frais d'établissement des dépôts de douane dans les villes qui ont été autorisées à en créer (2) ; les frais de construction des trottoirs dans les rues et places désignées par le conseil municipal conformément à la loi du 7 juillet 1845 pour la part mise à la charge des communes (3).

Mais ce ne sont là que des dépenses accidentelles, et il en est d'autres qui sont beaucoup plus lourdes pour les budgets municipaux ; et ce qui est grave, c'est qu'un vote du conseil municipal, qui passe parfois quatre années seulement à la tête des affaires d'une commune, suffit pour inscrire peut-être définitivement à son budget.

Ce sont pour la plupart des créations de services publics facultatifs pour les communes et pour lesquels l'Etat offre des subventions qui jouent vis-à-vis des municipalités le rôle de véritables appâts.

Une ville n'est pas obligée, par exemple, d'ouvrir une école maternelle, une classe enfantine, une école primaire supérieure, ou de créer dans ses écoles des cours supplémentaires. L'Etat intervient et propose de prendre à sa charge une partie de la dépense si la commune consent à s'engager à inscrire pendant *trente ans*, au nombre des

(1) Cf. Davenne, *Régime des communes*, p. 41.

(2) Loi du 27 février 1842, art. 49.

(3) Dalloz, *Lois politiques et administratives*, V^e Commune, n^o 10.065.

dépenses obligatoires, les dépenses qui vont être laissées à sa charge pour l'entretien de ces établissements (1).

Il en est de même pour les communes qui consentent à ouvrir des établissements d'enseignement secondaire ou supérieur. Il est évident que l'Etat ne peut consentir à favoriser ces établissements, soit en leur accordant des subventions, soit en y plaçant des professeurs empruntés à des cadres universitaires, qu'à la condition que ces établissements soient assurés d'une certaine durée, et nous ne pouvons voir là qu'un acte de tutelle administrative avantageux pour les municipalités ; mais nous voulons montrer comment dans la pratique administrative s'allonge la liste des dépenses obligatoires qui absorbent de plus en plus les ressources des communes et qui ne laissent à la libre disposition du conseil municipal pour subvenir à des dépenses dont il prend l'initiative, qu'une part souvent infime et négligeable des recettes municipales.

C'est ainsi que « les villes qui ne sont pas sièges de Facultés et qui ont établi des cours municipaux sur quelques parties des sciences et des lettres, peuvent obtenir que ces cours prennent le titre et le rang d'écoles préparatoires à l'enseignement supérieur des sciences et des lettres, à la charge de fournir un local convenable, le traitement des professeurs et les dépenses de matériel (2) ».

Les écoles préparatoires de médecine et de pharmacie sont également des établissements communaux organisés dans les mêmes conditions.

« Les villes (3), sièges d'écoles préparatoires, doivent s'engager à prendre entièrement à leur charge les traitements des professeurs, fonctionnaires et agents inférieurs. Elles

(1) Loi du 19 juillet 1889 ; décrets des 16 mars 1891 et 28 mars 1899.

(2) Décret du 22 août 1884. — Cf. Béquet, *op. cit.*, n° 3256.

(3) Béquet, n° 3257.

doivent en outre couvrir les dépenses occasionnées par le chauffage et l'éclairage, l'entretien des bâtiments et du mobilier, les frais de bureau, les frais de cours, de laboratoire et de manipulation se rapportant à la physique et la chimie, à la pharmacie, à l'histoire naturelle, à la matière médicale et à la physiologie, aux travaux pratiques d'anatomie, à l'entretien du jardin botanique, à l'entretien du matériel de clinique, à la bibliothèque. Elles doivent également fournir deux amphithéâtres et divers locaux... secrétariat, salles de conférences, d'examens, de lecture, bibliothèque, laboratoires, salles de dissection, une salle de nécropsie,..., les frais de ces divers services sont évalués à un minimum de 18.000 francs par an, et cette somme doit être augmentée de 6.000 francs par chaque accroissement de 100 élèves au-dessus du chiffre de 300.

Cependant le conseil municipal, en prenant l'engagement de concourir aux dépenses de l'école, peut se réserver le droit de faire cesser ultérieurement ce concours, si l'essai qu'il entend faire ne réussit pas. Dans ce cas, lorsque le conseil déclare en temps utile vouloir user du droit qu'il s'est réservé, la dépense cesse d'être obligatoire pour la commune. »

Les collèges communaux sont aussi fondés et en partie entretenus par les communes : elles doivent fournir un local approprié et l'entretenir, un mobilier convenable et garantir pour dix ans au moins la partie des traitements du personnel de l'établissement laissée à leur charge. Tous ces frais sont considérés comme une dépense obligatoire pour la commune en cas d'insuffisance des revenus propres du collège, de la rétribution collégiale payée par les externes et du produit du pensionnat (1).

(1) Loi du 15 mars 1850, art. 72-73 ; décret du 4 janvier 1881,

En général la subvention de l'Etat en faveur des établissements communaux d'enseignement secondaire ou supérieur ne dépasse pas 50 o/o.

La pratique administrative, grâce au système des subventions de l'Etat, tend à augmenter le nombre de ces dépenses facultatives qui deviennent ainsi contractuellement obligatoires, et c'est par là que l'administration au lieu de modérer les conseils municipaux, qui paraissent trop enclins à engager des dépenses au delà des ressources normales de leurs communes, les a parfois encouragés à entreprendre des constructions, à décider des créations de services publics qui, en disposant à l'avance de toutes leurs ressources disponibles, ont lourdement et pour de longues années grevé les budgets communaux (1).

L'administration ne s'est même pas toujours bornée à donner aux conseils municipaux ces conseils dangereux pour l'équilibre budgétaire et partant pour l'indépendance des communes, et l'on a vu trop souvent sortir de la légalité pour tenter d'imposer aux conseils municipaux des dépenses qu'ils étaient libres de consentir ou de rejeter,

art. 9. Cf. Béquet, *op. cit.*, n° 3259. — La subvention de l'Etat pour l'entretien des collèges a été réglée par la loi du 13 juillet 1900 et le décret du 14 août suivant.

(1) Dans la préface de la *Situation financière des communes en 1891*, le directeur des affaires départementales et communales constate que les communes de France s'endettent de plus en plus et il s'en félicite : « Cette constatation, dit-il, établit que la plupart des communes rurales elles-mêmes sont entrées dans la voie des entreprises utiles comme les localités les plus importantes. On ne saurait, en principe, regretter cette diffusion des emprunts, qui traduit, en somme, un effort tenté par les municipalités les plus modestes pour améliorer les services parfois encore si rudimentaires des collectivités rurales. »

on l'a vue essayer des empiétements même sur ce domaine étroit où le législateur avait resserré la liberté des communes. Il suffit d'ouvrir au hasard un volume du *Recueil des arrêts du Conseil d'État* pour trouver des décisions de la haute juridiction administrative annulant des arrêtés préfectoraux pour excès de pouvoir et inscription d'office abusive des crédits dans des budgets communaux.

L'autorité préfectorale oublie trop souvent le respect des formes légales de l'inscription d'office par lesquelles le législateur a laissé aux communes un semblant de garantie contre l'arbitraire de leurs tuteurs. Elle va même parfois jusqu'à essayer d'imposer aux communes des dépenses que la loi considère comme purement facultatives.

Pour ne citer qu'un exemple de la désinvolture avec laquelle sont parfois traitées les communes, on a vu une commune louer une maison pour le logement de son institutrice, et le préfet, sans contester ni la suffisance ni la convenance du logement, inscrire cependant d'office au budget de la commune, une indemnité de logement pour l'unique motif que le bail du logement loué n'avait pas été présenté à son agrément (1).

Et le Conseil d'État lui-même, bien qu'il annule fréquemment des actes aussi manifestement entachés d'excès de pouvoir, ne nous semble pas s'être toujours montré assez

(1) Cf. Lebon, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1908, p. 871, en note. — « En 1854, le Conseil d'État a été obligé d'annuler l'inscription par un préfet d'une somme destinée au paiement d'une dette dont la commune avait été déclarée valablement et définitivement libérée par des décisions judiciaires passées en force de chose jugée » (Lebon, 1854, p. 56).

Ce ne sont là sans doute que des exceptions, mais de tels faits ne sont possibles que sous un régime administratif et sous une législation qui font trop bon marché de la liberté des communes et de l'autorité des assemblées locales.

soucieux de défendre les prérogatives des conseils municipaux, les libertés pourtant si parcimonieusement mesurées par la loi aux communes.

Nous avons cité une décision récente qui a refusé au conseil municipal de Paris le droit de réduire de 100.000 francs le crédit déjà considérable destiné à payer des travaux supplémentaires à des employés de la préfecture de la Seine, et cela pour ne pas laisser compromettre la prérogative du préfet de la Seine de récompenser lui-même directement les agents de son service.

Des pourvois assez fréquents, relatifs au traitement des gardes champêtres, ont donné plusieurs fois au Conseil d'Etat l'occasion d'accuser cette tendance à faire passer le respect des moindres prérogatives de l'autorité supérieure avant l'intérêt des budgets communaux : le traitement des gardes champêtres constitue pour les communes rurales une dépense facultative dont les conseils municipaux peuvent faire l'économie en supprimant l'emploi. La loi est formelle, et il semble donc que devant un vote du conseil municipal sur cet objet, l'administration devrait s'incliner. Cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat ne permet pas dans tous les cas aux conseils municipaux de supprimer ni même de réduire le traitement des gardes champêtres. Il a été plusieurs fois jugé qu'un préfet n'outrepasse pas son pouvoir en fixant le traitement d'un garde champêtre à un chiffre plus élevé que celui auquel l'avait réduit le conseil municipal. On ne veut pas qu'une assemblée locale puisse supprimer ou réduire ce traitement pour d'autres raisons que des raisons d'économie, qu'elle puisse recourir à ce détour pour aboutir à la révocation déguisée d'un garde champêtre dont le préfet a seul le droit d'ap-

précier les services et de prononcer la révocation s'il le juge à propos (1).

Ne peut-on pas conclure de ces faits que la pratique et la jurisprudence administrative tendent à aggraver encore les charges financières que la loi fait peser sur les communes ?

Ainsi la pratique et la jurisprudence du Conseil d'Etat semblent s'accorder avec les tendances actuelles du législateur.

Bien loin de nous est l'intention de blâmer le législateur de ce que, inspiré par une philosophie si heureusement adaptée aux réalités et aux nécessités contemporaines, il tend à faire pénétrer dans nos lois le principe très haut de la « *solidarité sociale* ». Les institutions de prévoyance et d'assistance méritent certes tout l'intérêt qu'on leur porte, mais le *mécanisme* de certaines de nos lois nouvelles qui ont placé leur *point d'appui fiscal dans le budget communal*, n'est-il pas un fait qui frappe l'attention. Depuis la loi de 1884, de nouvelles charges obligatoires ont ainsi grevé les finances communales et le principe de la dépense obligatoire a trouvé son application agissant, comme toujours, sur l'équilibre des budgets communaux. N'y a-t-il pas là un procédé qu'il importe de noter, et ce *procédé d'exécution* employé, pour atteindre le but, étranger à notre sujet, que se propose le législateur, ne rappelle-t-il pas les procédés budgétaires du Consulat et de l'Empire au temps où les lois de finances dénotaient un certain souci de ménager les ressources du Trésor (2)

(1) Cf. *Lebon*, 1892, p. 583 ; 1894, p. 547. — Cf. aussi des décisions dans le même sens des 22 janvier et 16 juillet 1886, des 6 janvier et 20 avril 1888.

(2) Peut-être s'y ajoute-t-il de nos jours le souci d'ajourner la réalisation d'un système d'impôt d'Etat affectant une allure progressive.

et de dissimuler en partie dans les budgets locaux les dépenses de l'Etat. On a de nouveau franchi par ce procédé purement fiscal les limites que le législateur de 1837, que la sagesse des Mounier et des Vivien avaient posées au principe toujours dangereux pour les communes de la dépense obligatoire (1), et il y a là une tendance qui n'aboutirait à rien moins qu'à détruire par la restriction des disponibilités budgétaires une part de la liberté municipale, et de la vie administrative locale. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point quand nous montrerons les conséquences du système de la dépense obligatoire dans notre législation municipale. Mais disons de suite qu'il nous semblerait préférable de *transporter au canton* le point d'appui local et fiscal nécessaire au fonctionnement des lois sociales en confiant à une assemblée cantonale élue, dégagée de toute mission politique, le soin de voter les ressources nécessaires à la mise en œuvre des textes concernant l'assistance et la prévoyance sociales.

(1) Pour bien comprendre comment, dans l'esprit du législateur de 1837, devaient être interprétées les dispositions de la loi sur les dépenses, obligatoires il faut lire ce qu'écrivait Vivien dans son second rapport (du 16 mai 1837) à propos de la fixation des traitements et des frais de bureau des commissaires de police : « Vous vouliez uniquement que la loi seule pût faire ce changement et que la dépense ne fût obligatoire que dans les limites des arrêtés antérieurs du gouvernement, arrêtés qui ont force de loi ; ce désir sera satisfait en ajoutant à l'article que la dépense obligatoire s'applique au traitement et aux frais de bureaux tels qu'ils sont déterminés par les lois, comme vous avez fait pour les dépenses de la garde nationale et de l'instruction publique ; et nous ne croyons pas nécessaire de reproduire la date des actes antérieurs. Mais, il est bien entendu que ces actes ne peuvent être modifiés que par une loi, que la dépense dont il s'agit ne sera pas obligatoire au-delà des limites fixées par les arrêtés, et que s'il convenait aux conseils municipaux d'accorder quelque supplément, ce supplément constituera toujours une dépense facultative et pourra, par conséquent, être rayé du budget par le conseil municipal. »

TROISIÈME PARTIE

LES CONSÉQUENCES DU SYSTÈME. LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

Par l'énumération nécessairement incomplète, que nous venons d'en donner, on peut se faire une idée au moins approximative de l'énormité des charges qui peuvent être ainsi obligatoirement imposées à certaines communes.

Un des traits essentiels de notre organisation municipale, a-t-on dit, est bien « qu'une part considérable et une part croissante des dépenses communales, au lieu d'être librement consentie, réglée et votée par les autorités locales, leur est aujourd'hui imposée d'en haut et sans recours » (1).

Mais on se ferait encore une idée fausse des dépenses obligatoires des communes si l'on ne songeait qu'à ces dépenses légalement obligatoires. A côté de cette *obligation de droit* il y a pour les conseils municipaux une *obligation de fait*, car, après avoir pourvu aux dépenses obligatoires, il leur faut encore sans discussion faire face à un certain nombre de *dépenses facultatives qui sont par leur nature telles qu'on ne peut s'y soustraire* (2).

Le législateur n'a imposé aux communes, sous la menace

(1) P. Dubois, *Essai sur les finances communales*, p. 124. — C'est d'ailleurs un fait général en Europe et dans les pays centralisés.

(2) « L'expression « dépense facultative » n'indique pas une nature de dépense somptuaire, mais seulement une dépense qui n'intéresse

d'une contrainte légale, que des dépenses d'intérêt général dont le conseil municipal et la population pourraient par eux-mêmes ne pas comprendre l'utilité, ou des dépenses, comme le paiement de ses dettes exigibles, auxquelles la commune aurait pu se soustraire. Mais le législateur a laissé des dépenses nécessaires et urgentes au rang de dépenses facultatives, parce qu'il savait que l'intérêt bien compris des communes étant d'y satisfaire, il n'y avait pas lieu de redouter sur ce point l'indifférence ou la mauvaise volonté des conseils municipaux (1).

Il faut pourtant, quand on se place comme nous le faisons à un point de vue surtout réaliste et financier, tenir compte de ces dépenses qui, *en fait*, ne sont pas moins obligatoires pour les communes que les dépenses inscrites à l'article 136 de la loi municipale de 1884. « Les dépenses annuelles facultatives ne laissent pas que d'être nombreuses, dit Béquet, et, comme elles varient de commune à commune, on ne saurait en donner une nomenclature complète. » Il nous suffira seulement de citer quelques-unes de ces dépenses pour que l'on en reconnaisse la nécessité et l'urgence et pour que l'on puisse apprécier les charges qui peuvent encore de leur chef incomber aux communes.

La loi a laissé parmi les dépenses facultatives :

— L'entretien des biens communaux, autres que les édifices affectés à des services publics. Ce sont des dépenses

sait essentiellement ni l'Etat, ni l'existence communale, ni l'avenir de la cité. *Les dépenses facultatives sont au contraire très souvent des dépenses nécessaires, si nécessaires même* que ni le législateur, ni l'administration n'ont fait du classement des dépenses facultatives et obligatoires une règle de comptabilité » (Béquet, *op. cit.*, n° 3312).

(1) Ces dépenses ont été désignées par ces termes : « *dépenses obligées* » M. Sauzet, à son cours, 1901-1902.

qui intéressent le fonds même de la propriété des communes.

— Certaines dépenses de salubrité comme le service des épidémies, celui des logements insalubres, l'examen des subsistances, l'enlèvement des vidanges et ordures.

— L'entretien du garde champêtre, des agents de police, gardiens des marchés ou de promenades publiques.

— Toutes les dépenses de voirie en dehors des chemins vicinaux (1).

— La dépense des bureaux de bienfaisance, des monts-de-piété.

— L'indemnité de la sage-femme, etc., etc.

Toutes dépenses dont l'urgence et l'importance peuvent varier selon les communes, mais qui présentent parfois un caractère de nécessité tel que le législateur aurait pu se préoccuper davantage de laisser dans le budget communal des disponibilités suffisantes pour y faire face.

C'est en effet par la comparaison avec leurs ressources que les dépenses imposées aux communes apparaissent considérables et souvent excessives. Et la situation financière des communes, résultat du système budgétaire adopté à leur égard, justifie les plaintes les plus vives.

(1) Les principales dépenses facultatives de voirie communale sont :

1° Le traitement des architectes, agents voyers et cantonniers communaux ;

2° L'entretien des chemins ruraux ;

3° L'établissement et l'entretien du pavage des rues ;

4° L'entretien des trottoirs ;

5° Le balayage ;

6° L'éclairage ;

7° L'arrosage ;

8° La construction et l'entretien des égouts ;

9° L'entretien des promenades publiques.

Cette situation n'est pas nouvelle d'ailleurs. Depuis le premier Empire la situation financière des communes de France a toujours été précaire, parce qu'elles ont toujours été soumises à des régimes équivalents : prélèvements dans l'intérêt de l'Etat ou dépenses obligatoires. Encore est-il qu'au début du XIX^e siècle on a pu négliger certains services publics que la pénurie des finances ne permettait pas de créer et que l'on s'est depuis habitué à attendre de l'Etat ou des communes. Les communes ne se sont endettées que peu à peu, et c'est comme nous le verrons la dette actuelle des communes qui fait aujourd'hui la gravité de leur situation (1).

Si l'on s'en tenait uniquement aux chiffres globaux donnés par les tableaux résumés des statistiques officielles, on serait pleinement rassuré sur le sort des communes. C'est un fait qui frappe tout d'abord à la lecture de ces documents, la balance des recettes et des dépenses des communes se solde harmonieusement chaque année par un excédent de recettes. On serait tenté de croire que la situation des communes va en s'améliorant.

Il n'en est rien malheureusement.

Et la régularité de cet excédent en quelque sorte fictif s'explique tout naturellement. C'est un document officiel assez rare d'ailleurs (2) qui nous fournit cette explication.

(1) Il faut remarquer en effet que le paiement des intérêts de la dette communale, quelle que soit l'origine de la dette, que ce soit une dépense facultative ou obligatoire, devient une dépense obligatoire pour la commune. Ainsi des dépenses facultatives se résolvent automatiquement en dépenses obligatoires par le seul fait que l'on a dû recourir à l'emprunt (V. Cadoux).

(2) *Rapport du ministre de l'intérieur et tableaux sur la comptabilité des communes* (15 mars 1806). — Le comte de Luçay, qui avait eu l'occasion de consulter avant 1870 l'original de ce rapport dans les

Voici comment s'exprimait le ministre de l'intérieur dans le rapport du 15 mars 1806 qu'il adressait à l'Empereur sur la comptabilité des communes : « Les dépenses de toutes ces villes sont ici indiquées comme inférieures à leurs revenus, parce que les préfets, conformément aux intentions de Votre Majesté, ne proposent plus que celles qu'il est possible de faire (1). »

Les préfets, qui ont eu peu de raisons de changer leur méthode depuis l'Empire, continuent à régler les budgets des communes en excédent de recettes. La chose est facile. Quand il a été pourvu aux dépenses les plus urgentes, les préfets, usant des pouvoirs que leur a conservés, sous le régime libéral dont jouissent actuellement les communes, l'article 148 de la loi municipale de 1884, réduisent ou rejettent les crédits affectés par les conseils municipaux aux dépenses facultatives et les budgets communaux sont réglés sans déficit, ce qui ne veut pas dire que toutes les dépenses utiles ont été faites et qu'il a été satisfait à tous les besoins communaux.

On considère ordinairement le chiffre des dépenses dans un budget comme correspondant aux besoins. Il n'en est rien quand il s'agit des budgets des communes. C'est un chiffre qui correspond à peu près aux ressources des com-

archives du Conseil d'Etat, et qui en a tiré parti dans son intéressante étude sur la *Situation financière des communes*... l'a cru perdu. « Ce rapport, dit-il (p. 5), était déposé aux archives du Conseil d'Etat et il a péri dans l'irréparable destruction de ces archives en 1871, nous le croyons inédit, et c'est pourquoi nous reproduisons les extraits que nous avons eu la bonne fortune de conserver. » Nous avons retrouvé et consulté ce rapport dans une publication : *Rapports et projets de loi présentés au Conseil d'Etat*, où il se trouve sous le n° 1306 dans le volume consacré aux années 1806-1808 (*Bibl. nat.*, Lf 400 1).

(1) *Rapport*..., p. 2.

munes et qui doit même toujours rester au-dessous. Nous ne nions pas que cette pratique administrative ne soit conforme aux règles d'une sage comptabilité. Malheureusement quand on va au fond des choses, on s'aperçoit que si le chiffre des dépenses communales est toujours maintenu par les préfets au-dessous des ressources communales, il reste beaucoup trop au-dessous de leurs besoins et certains services demeurent en souffrance parce que les dépenses obligatoires comme le service de la dette absorbent une grande partie des ressources de la commune et que les impositions extraordinaires ont atteint leur limite extrême, sans permettre toujours de satisfaire même à des besoins urgents. Voilà ce que n'indiquent pas les statistiques officielles.

C'est trop souvent par des « économies désastreuses » que les budgets des communes peuvent se solder en excédents.

Quelle est donc la véritable situation de la plupart des communes ? Voici ce que répondait dès 1878 à cette question un publiciste, Garbouleau, dans une brochure intéressante sur : *les Finances et l'équilibre des budgets* :

« Les économies réalisées sur les différents services pour être affectées aux travaux publics ont amené pour les communes qui se sont décidées à entrer dans la voie du progrès, les résultats suivants : impositions poussées à leurs extrêmes limites, immobilisation de leurs ressources, c'est-à-dire disponibilité de leurs revenus pendant une période de temps plus ou moins longue ; équilibre du budget obtenu à l'aide de toutes sortes d'expédients financiers ; impossibilité d'affecter la moindre somme soit à des besoins nouveaux qui surgissent, soit même à une dépense imprévue et d'un caractère tout à fait exceptionnel telle qu'une

inondation, une famine ou toute autre calamité ou du moins nécessité pour l'obtenir de suspendre telle ou telle dépense utile et partant inachèvement indéfini des travaux. Pendant ce temps tous les services sont en souffrance et toutes les dépenses d'entretien auraient besoin d'une subvention presque double de celle qui est portée au budget, Les dépenses d'amélioration sont complètement négligées et quant aux traitements des employés d'administration municipale, à cause de la cherté des choses nécessaires à la vie, ils devraient être augmentés dans de notables proportions. Il en est et en grand nombre dont les appointements sont insuffisants pour leur permettre de pourvoir matériellement à leur entretien et à celui de leur famille..... Il nous serait facile de citer bon nombre de cas où les budgets équilibrés avec la plus grande difficulté ne permettent pas d'allouer un crédit des plus minimes, à tel ou tel service, où l'on est obligé de refuser une fontaine à un quartier qui en a besoin et où l'on ne peut accepter telle ou telle rue nouvelle à cause des dépenses que nécessiterait cette acceptation (1). »

Et cependant en 1878 les communes ne faisaient qu'entrer dans la période des grandes entreprises de construction et de voirie. Sans remonter plus loin, nous voyons depuis cette époque le chiffre des centimes extraordinaires, le chiffre des dépenses et de la dette des communes augmenter régulièrement et rapidement. Les dépenses ordinaires des communes s'élevaient en 1877 à 553 millions et la dette était alors de 2.745 millions en chiffres ronds. En 1885, nous voyons les dépenses ordinaires monter à

(1) Garbouleau, *Des finances et de l'équilibre des budgets ; Des finances de l'État, des départements et des communes, du déficit de leurs budgets et des moyens d'y remédier*, Paris, in-8, 1878, p. 31 et 33.

746 millions et la dette à 3.020 millions. Le chiffre des dépenses de cette année est particulièrement élevé. On le voit s'abaisser dans la suite ; il n'est *en 1891* que de 641 millions, mais à partir de 1891 jusqu'en 1908, la progression continue à s'élever constamment. Les chiffres sont respectivement pour les dépenses et pour la dette de 641 millions et de 3.224 millions *en 1891* ; de 762 millions et de 3.848 millions *en 1908* (1). On peut encore se rendre compte de la situation financière des communes en suivant la progression du nombre des centimes additionnels aux contributions directes perçus au profit des communes. Ce nombre qui était de 1.772.995 *en 1882* passe *en 1893* à 1.961.214, *en 1903* à 2.249.540 et il s'élève *en 1908* à 2.386.134. Le nombre des communes imposées à plus de 100 centimes additionnels qui était de 2.117 *en 1878*, est de 3.331 *en 1882* et passe *en 1893* à 4.336, et *en 1903* à 5.677 ; il s'élève *en 1908* à 6.402. Par contre le nombre des communes imposées de moins de 15 centimes, qui était *en 1878* de 5.537, n'est plus *en 1908* que de 2.965 (2). La moyenne des centimes additionnels par commune est ainsi passée de 48 *en 1878* à 65 *en 1908* (3).

(1) Ces chiffres sont empruntés à l'*Annuaire statistique : tableaux récapitulatifs*, sur les finances des départements et des communes.

(2) Cf. la publication annuelle de la *Situation financière des communes*, et le *Bulletin de la statistique et de législation comparée*, 33^e année.

(3) Le nombre de ces communes privilégiées, qui diminue d'année en année, correspond à peu près à celui des communes qui peuvent librement régler leur budget. Et cette liberté paraît si anormale, si contraire à la conception généralement admise de la tutelle administrative, que la plupart des maires de ces communes se croient obligés de soumettre, pour examen, leur budget aux préfets qui ne se font pas faute de les retoucher. Il nous faut d'ailleurs faire remarquer que les communes qui ne recourent pas aux centi-

Et quant aux causes de cette augmentation des impositions extraordinaires et de la dette des communes, personne ne s'y trompe, elle est due à « l'amoncellement des charges nouvelles dont chaque jour l'Etat accable les budgets municipaux » (1).

« Il est incontestable, écrivait le comte de Luçay, en 1882, qu'à partir de 1878 les communes sont entrées dans une période de grande activité en ce qui concerne les constructions d'écoles et les travaux d'assainissement et de voirie ; d'autre part beaucoup d'anciennes dettes ont été unifiées, converties depuis trois ans avec diminution du taux de l'intérêt et sans augmentation des charges nouvelles mais aussi avec accroissement de la période de remboursement du capital de la dette et par conséquent des charges totales de l'amortissement. Les emprunts nouveaux ont été généralement contractés à plus long terme, la caisse des écoles, celle des lycées, sont venues, comme anciennement celle des chemins vicinaux, solliciter les communes. Le conseil d'Etat s'est vu, par les justifications qu'on lui a fournies, contraint de céder au mouvement de l'opinion et de franchir les limites de 30 années qu'il s'était imposées jusque-là comme délai extrême de remboursement. »

« Le gouvernement et les Chambres aussi bien que lui n'ont-ils pas à se reprocher de s'être montrés trop faciles vis-à-vis des demandes des pouvoirs locaux ou même de

mes extraordinaires, ne jouissent pas par là d'une grande liberté dans le règlement de leurs dépenses facultatives. Ce n'est la plupart du temps qu'en restreignant au plus strict nécessaire leurs dépenses facultatives qu'elles maintiennent cette liberté relative de leurs budgets.

(1) Lambron, *Thèse*, p. 146 et sq.

les avoir provoqués dans une certaine mesure ? N'est-il pas des dépenses qu'ils en sont venus à mettre à la charge des communes au grand détriment de leurs finances et que leur caractère d'ordre général eût semblé cependant devoir laisser à celles de l'Etat (1) ? »

Le législateur varie ses procédés et ses tendances à l'égard des budgets communaux :

Tantôt le législateur, quand il impose de nouvelles charges aux communes, dote leurs budgets de ressources spéciales correspondantes et autorise les conseils municipaux à voter, soit quelques centimes spéciaux, soit quelques taxes spécialement affectées à ces dépenses. Il l'a fait parfois (2).

Tantôt il intéresse financièrement les communes à l'application d'une loi : il l'a fait une fois en remettant aux communes la part qui leur incombait dans les dépenses du culte et en attribuant aux communes rurales, proportionnellement à leur part dans la contribution foncière, l'ancien budget des cultes au fur et à mesure que l'application progressive de la loi de séparation laissera certaines sommes disponibles.

Tantôt encore le législateur donne aux lois leur point d'appui financier dans le budget communal. Il l'a fait jusqu'ici pour certaines lois d'ordre social, et nous avons indiqué plus haut que le canton pourrait être plus utilement que la commune le point d'appui d'une politique sociale.

Constatons, en outre, que le législateur, pour atteindre plus de proportionnalité dans l'assiette des charges publiques, a supprimé un certain nombre de taxes et

(1) De Luçay, *La situation financière des communes*, p. 58 et sq.

(2) Cf. par exemple la loi du 21 juillet 1881, art. 28 et 39, sur les frais de la police sanitaire des animaux.

d'impôts perçus par les communes, et par là diminué en fait les ressources communales.

Le budget communal, malgré l'impassibilité apparente de ses chiffres, semble ainsi réfléchir comme un miroir les tendances très animées pourtant de la vie sociale et politique de notre temps.

Cependant la multiplicité des communes, leur diversité inhérente à la « nature des choses », leur inégalité économique, la variété de leurs positions géographiques, l'inégale densité de la population, les défauts de péréquation des impôts directs ou indirects, les conditions propres de vie qui individualisent nettement les communes, donnent à toute mesure fiscale du législateur un aspect de neutralité dans l'intention, d'incertitude dans les conséquences. Qui sera frappé par l'incidence fiscale des textes ? Chacun l'ignore ! et seuls peut-être les courants de l'opinion et les statistiques, fort complexes et quelquefois discrètes par le choix de leurs rubriques, constituent la notation trop approximative des inégalités réelles, alors qu'un automatisme précis dans la statistique eût été désirable et peut-être indicateur précieux des possibilités fiscales. Il y a de ce chef dans les gestes législatifs quelque chose d'indécis, d'involontaire, et il semble parfois que l'on frappe après avoir fermé les yeux.

L'application de la loi sur la suppression de certaines taxes d'octroi, pour si juste qu'elle soit, a eu, nous devons le noter, c'est un fait, des effets tout particulièrement sensibles sur les budgets communaux dans les villes dont les recettes et les dépenses atteignent un chiffre élevé. Pour l'ensemble des communes, *en 1900* les recettes ordinaires s'élevaient à 794 millions, sur lesquels un peu plus de 355 millions étaient produits par l'octroi dans 1.504 com-

munes seulement. Déduction faite des frais de perception, le produit net de l'octroi était alors de 324.151.000 francs. Il tombait l'*année suivante* à 247.664.000 francs. L'octroi donnait depuis de longues années des plus-values constantes, comme tous les impôts indirects, et l'on n'en peut dire autant des taxes de remplacement par lesquelles les communes ont été autorisées à suppléer au produit des taxes d'octroi supprimées (1).

A Lyon, par exemple, le produit de l'octroi avait pendant le xix^e siècle suivi cette progression :

Il s'élevait :

En 1801 à	1.980.178 francs.
En 1850 à	3.929.514 »
En 1870 à	9.091.420 »
En 1890 à	16.538.815 »

Il a été supprimé en 1900. Il est certain que des taxes directes de remplacement, si bien choisies qu'elles soient, ne donneront jamais au budget des plus-values aussi constantes.

On ne peut donc pas dire que le législateur met toujours à la disposition des conseils municipaux des ressources correspondantes aux dépenses qu'il impose aux communes. Les tendances du législateur qui l'incitent à créer de nouvelles charges pour les communes l'amènent souvent aussi à supprimer du budget des recettes certains impôts et non des moins productifs. C'est là un état de fait (2).

(1) Cf. sur le caractère de quelques-unes de ces taxes, Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e éd., p. 850, en note.

(2) « La politique dite de décentralisation, qui surcharge les communes de dépenses d'intérêt général, paralyse le développement de la vie communale ». . . . Mais « la décentralisation dans la gestion des services publics d'intérêt général entraîne à la collaboration néces-

L'Etat intervient parfois par des subventions en faveur des communes trop pauvres pour faire face, avec leurs seules ressources, à des dépenses extraordinaires trop élevées. Le principe doit paraître encourageant pour les communes qui ont réussi à conserver un excédent de recettes et qui le voient absorbé d'un coup pour la construction d'une école, l'achèvement d'un chemin (1). Les subventions de l'Etat sont réservées, nous l'avons dit, aux communes dont les revenus sont déjà insuffisants pour faire face aux dépenses ordinaires, annuelles ; encore ne sont-elles appelées à en bénéficier qu'après avoir consenti des sacrifices nouveaux sous la forme de centimes extraordinaires destinés à gager un emprunt pour subvenir au moins à une partie de la dépense. Et c'est ainsi que l'Etat encourage les communes à s'endetter, engageant leurs finances pour de longues années.

Aussi voyons-nous la dette des communes augmenter avec une progression rapide. Elle était en 1877 de 2.745 millions de francs. Elle était passée en 1880 à 3.020 millions, en 1891 à 3.515 millions. Elle s'élève en 1901 à 3.848 millions ; en 1906 à 4.082 millions et au 31 décembre 1908 à 4.166 millions.

saire du pouvoir central et des administrations communales ». M. Sauzet, *à son cours*, 1901-1902.

(1) On dirait, en effet, que le législateur a pris à tâche de poursuivre l'absorption par les dépenses obligatoires de tous les excédents de revenus que peuvent présenter les budgets des communes. Dans la plupart des lois récentes, dans des lois intéressant la collectivité nationale tout entière, la dépense est mise exclusivement à la charge des communes, là où le budget communal présente un excédent de revenus suffisant pour y faire face. Ailleurs, le département ou l'Etat interviendront. Il semble que les mêmes bienfaits eussent pu résulter de ces lois sans priver les communes de leurs derniers revenus disponibles.

Il faut dire que sur ces chiffres de 4.166 millions, la dette de la seule ville de Paris est comprise pour 2.522 millions, ... la part des autres communes n'est donc que de 1.644 millions. Mais ce dernier chiffre est encore considérable, et d'autant moins rassurant pour l'avenir que nous connaissons, par l'examen des charges nombreuses qui les écrasent, le défaut d'élasticité des budgets communaux, surtout dans les petites communes rurales.

C'est là le résultat de la politique suivie depuis quelques années à l'égard des communes. Leur situation financière est telle que l'on s'explique facilement les plaintes nombreuses qu'elle a soulevées surtout depuis une trentaine d'années, depuis surtout que le ministère de l'intérieur publie chaque année un volume de statistique financière qui vient, semble-t-il, rappeler périodiquement à ceux qu'intéressent l'avenir des communes et l'accroissement de leurs dépenses, le danger que présente pour elles une centralisation, une tutelle administrative qui se traduit par des charges de plus en plus lourdes.

C'est contre l'accroissement des dépenses communales (1) que protestait le comte de Luçay dès 1882 dans l'opuscule intéressant que nous avons déjà cité : *La situation financière des communes* (2) ; c'est contre cette situation que s'élevait à la tribune du Sénat, pendant la discussion de la loi sur l'organisation municipale, le sénateur Lizot (séance du 8 février 1884). Le procureur général près la

(1) Nous avons déjà indiqué la progression du chiffre des dépenses ordinaires communales qui ont augmenté de plus de 200 millions en quinze ans.

(2) On peut trouver les mêmes observations dans de nombreux ouvrages sur la question ; nous avons déjà cité : Garbouleau, *Des finances et de l'équilibre des budgets* ; on peut consulter aussi : Rey, *Théorie du budget communal* ; Cadoux, *Les finances de la ville de Paris*

Cour des comptes, M. Audibert, dans son discours de rentrée du 4 novembre 1884, s'élevait lui-même contre l'exagération des charges locales et faisait appel à la fermeté des diverses autorités auxquelles la loi remettait le pouvoir d'approuver les impositions en centimes additionnels. « Elles auront, disait-il, à modérer des charges déjà très lourdes dans un très grand nombre de communes. »

Les centimes additionnels communaux se superposant au principal des quatre contributions directes qui ne s'élevaient qu'au chiffre global de 35.000.000 de francs en 1840, s'étaient élevés progressivement jusqu'à 170 millions en 1884 et la progression atteignant 201 millions en 1897, s'élève à 243 millions en 1908 (1).

Et depuis 1884 l'application de lois telles que les lois scolaires entraînèrent à de désastreuses conséquences financières pour les budgets communaux et provoquèrent entre autres protestations celle du sénateur Delsol à la séance du 24 juin 1890. Il citait l'exemple de petites communes de l'Aveyron qui se trouvaient ainsi dans l'impossibilité de payer leurs loyers scolaires et que l'on frappait de lourdes impositions d'office. Parmi ces communes dont le centime ne produisait pas plus d'une quarantaine de francs, quelques-unes, au profit desquelles étaient déjà perçus 20 à 30 centimes additionnels, se voyaient frappés d'une imposition d'office montant à 20 ou 25 nouveaux centimes. M. Delsol expliquait à la Haute Assemblée que les charges imposées à de petites communes par l'article 4 de la loi du 19 juillet 1889 n'étaient pas inférieures à des annuités de 600 à 700 francs, et il rappelait que dans certains départements il ne manquait pas de communes dont le centime ne s'élevait qu'à 5 ou 6 francs (2).

(1) Cf. *Annuaire statistique et situation financière des communes*.

(2) Les chiffres suivants cités par M. Delsol au Sénat étaient

Une telle situation justifiait les plaintes les plus vives et provoquait des protestations, comme nous pourrions en relever chaque année dans tous les journaux, dans toutes les revues qui défendent les intérêts matériels et économiques du pays (1). Les intérêts n'y manifestent pas seulement les inquiétudes que leur suggère l'aggravation des charges nouvelles qui pèsent sur eux, mais aussi d'une politique de dissimulation fiscale qui surcharge les budgets locaux sans se préoccuper si leurs ressources sont suffisantes pour faire face à des dépenses d'ordre général toujours croissantes, alors qu'elles pourraient subvenir à peine à des besoins locaux qui restent en souffrance faute de crédits disponibles (2).

L'accroissement des dépenses communales et l'élévation du nombre des centimes additionnels sont d'ailleurs assez généralement attribués au gaspillage des conseils municipaux, à la vanité des maires qui veulent marquer leur

extraits de la *Situation financière des communes* pour 1887. Dans les Vosges, sur 530 communes, il y en avait 161 où le centime était inférieur à 20 francs, et dans certaines communes de ce département, il descendait à 6 fr. 68, 6 fr. 14, 5 fr. 63, 4 fr. 66. Dans les Hautes-Pyrénées, certaines communes avaient un centime encore plus faible : 2 fr. 98, 1 fr. 38, 1 fr. 06.

(1) Cf. par exemple la *Revue économique de Bordeaux* (4^e année), n° 79 ; *La Chambre des propriétaires* (numéro du 16 janvier 1909, un article intitulé : *L'Etat contre la ville de Paris*) ; *Le monde économique* ; *L'Economiste français*.

(2) Cette inquiétude se manifeste dans tous les journaux et revues qui traitent des questions financières et économiques. Elle est d'autant plus dangereuse qu'elle a une répercussion certaine sur l'ensemble de la situation économique. Le public ne reste pas indifférent à ces plaintes qu'il s'exagère d'autant plus qu'il les comprend souvent mal. La faculté de consommation générale des contribuables diminue, se resserre volontairement. De là des troubles qui, pour n'avoir pas la gravité d'une crise, n'en causent pas moins trop fréquemment du malaise dans les affaires.

passage par des améliorations coûteuses. Plusieurs auteurs, dont nous avons cité les plaintes, partagent cette opinion, et quelques-uns voient même un remède à cette situation dans une nouvelle et plus étroite réglementation des pouvoirs des conseils municipaux. On oublie trop facilement que c'est l'autorité supérieure elle-même qui a le plus souvent poussé les communes à l'emprunt (1), et l'on oublie que les communes ne peuvent disposer librement que de leurs excédents de revenus, une fois les dépenses obligatoires soldées, qu'il leur faut une autorisation du préfet ou même du législateur dès qu'elles veulent s'imposer au delà d'un certain chiffre de centimes extraordinaires.

Il semble qu'on ait non seulement permis, mais encore conseillé aux communes la prodigalité pour justifier après coup la tutelle qu'on leur impose. L'histoire des communes de France est bien en somme l'histoire de Paris telle que la racontait Jules Ferry dans son fameux pamphlet « *les comptes fantastiques d'Haussmann* ». « Nos affaires, disait-il, sont conduites par un dissipateur, nous plaignons en interdiction », et M. Cadoux qui le cite ajoute : « C'est vrai, mais ce ne fut pas le préfet qui fut mis en interdiction, ce fut la ville, dont le budget, voté par une commission tenant lieu de conseil municipal, dut être soumis à l'approbation du pouvoir législatif quand on eut, en 1868 et 1869, reconnu le péril auquel les prodigalités de l'ad-

(1) Dubois, *op. cit.*, p. 122. — « Tuteur des communes, l'Etat les excite à la prodigalité, accapare le gros de leurs ressources et les oblige à se surcharger d'impôts ou à emprunter ; son droit légal de contrôle a fait place à un pouvoir tyrannique de contrainte. C'est là un abus contre lequel on ne saurait s'élever avec trop d'énergie... Les ressources communales doivent être réservées à des services communaux. »

ministration préfectorale avaient exposé le crédit de Paris (1). »

C'est toujours en effet sous le prétexte de leurs prodigalités possibles que l'Etat a réduit les communes à un état de sujétion que l'on oublie trop facilement puisqu'on les tient pour responsables de leurs dépenses et de leurs dettes.

Que l'on étudie la loi de 1884 au point de vue de la liberté de dépenser qu'elle laisse aux communes, et l'on verra que si les contribuables ont lieu de se plaindre de l'augmentation des impositions communales, ce n'est pas toujours au conseil municipal qu'ils doivent s'en plaindre. Quelle est l'étendue de la tutelle administrative à ce point de vue ?

On peut envisager quatre cas possibles :

1° « Le budget prévoit toutes les dépenses obligatoires, il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives. Dans ce cas l'autorité qui règle le budget ne peut ni changer ni modifier les allocations portées au budget par le conseil municipal.

2° « Le budget prévoit toutes les dépenses obligatoires, mais il applique des recettes extraordinaires aux dépenses ordinaires soit obligatoires, soit facultatives. Dans ce cas l'autorité qui règle le budget peut réduire ou même rejeter complètement certaines des dépenses facultatives, la réduction portera d'abord sur les sommes inscrites au *crédit pour dépenses imprévues*.

3° « Le budget ne prévoit pas toutes les dépenses obligatoires ou n'alloue pour ces dépenses que des crédits insuffisants. L'autorité qui règle le budget a le droit d'ins-

(1) Cadoux, *op. cit.*, p. 54.

crir l'allocation nécessaire. Toutefois, le décret (ou l'arrêté) ne peut intervenir qu'après que le conseil municipal a été préalablement appelé à en délibérer à nouveau. Il est pourvu à la dépense obligatoire inscrite d'office par la réduction ou le rejet de tout ou partie des crédits alloués pour les dépenses facultatives. A défaut de ces ressources, il y est pourvu par le conseil municipal, ou en cas de refus, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale.

4° « Le conseil municipal rejette dans son ensemble le budget : dans ce cas, il devrait être dressé par le préfet un budget d'office dans lequel ne seraient comprises que des dépenses déclarées obligatoires par la loi.

« Ce budget serait soumis à la sanction du Président de la République, sauf intervention nécessaire du pouvoir législatif, en cas d'imposition extraordinaire à établir par une loi spéciale (1). »

Dans ce système de contrainte, que reste-t-il donc de liberté et de responsabilité pour les conseils municipaux.

En fait, un petit nombre de communes seulement peuvent subvenir à leurs dépenses ordinaires avec leurs revenus ordinaires y compris les centimes autorisés d'avance par la loi. Un grand nombre de communes sont même obligées de recourir pour faire face à leurs dépenses annuelles et permanentes aux centimes pour insuffisance de revenus. Dès qu'il s'agit de pourvoir à une dépense accidentelle, il faut faire appel à des centimes extraordinaires. Or, tout conseil municipal qui recourt aux centimes pour insuffisance de revenus au delà du maximum fixé par le

(1) Cadoux, *op. cit.*, p. 137. La sanction du Président de la République n'est obligatoire que pour les villes dont le revenu est de 3 millions de francs au moins (art. 145, loi de 1884).

conseil général, ou aux impositions pour dépenses extraordinaires au delà de ce maximum, doit obtenir l'approbation du préfet (1). Même dans les limites fixées par le conseil général, les conseils municipaux ne peuvent librement voter des centimes pour gager un emprunt dont le remboursement excéderait 30 ans (2).

Au reste, comme le disait non sans ironie sans doute M. Audibert, « toutes les fois que la loi a pu déterminer les limites garantissant l'intérêt supérieur de l'Etat, elle a donné force exécutoire aux délibérations du conseil municipal concernant les impositions et les dépenses. La commune peut ainsi acquérir, régler les travaux et les grands services qui lui sont utiles *dans la mesure de toutes les ressources disponibles*, établir certaines contributions

(1) Le maximum fixé par la loi et qui pourrait être encore abaissé par le conseil général, est de 20 centimes. Les pouvoirs des conseils municipaux au point de vue du vote des centimes additionnels ont été précisés par la loi du 7 avril 1902.

En fait il n'y a pas en France plus de 6.000 à 7.000 communes imposées à moins de 20 centimes. Il y en a à peu près autant qui sont imposées à plus de 100 centimes : exactement 6.401 en 1908. Ce dernier chiffre n'était que de 4.905 en 1898. Il y a donc, comme on voit, progression rapide.

(2) Loi du 7 avril 1902 et art. 141 de la loi de 1884. « Les conseils municipaux règlent les emprunts remboursables sur les ressources ordinaires lorsque l'amortissement ne dépasse pas 30 ans. *C'est là une attribution considérable que la loi nouvelle confère aux municipalités.* Cependant il convient de remarquer qu'en fait cette disposition ne pourra trouver d'application que dans les communes riches où les revenus ordinaires dépassent les dépenses de même nature. Dans les communes qui s'imposent pour insuffisance des revenus, et ce sont de beaucoup les plus nombreuses, il n'existe pas de revenus qui puissent servir de gage à un emprunt ; car il est de principe que les ressources ordinaires doivent être appliquées tout d'abord aux dépenses de même nature, et que l'excédent disponible, s'il y a en, peut seul être appliqué au remboursement d'un emprunt. » Morgand, *op. cit.*, 3^e éd., II, p. 425.

extraordinaires, augmenter et proroger les taxes d'octroi *en se conformant à un tarif général*. A part ces obligations, la liberté de ne pas faire et l'initiative lui sont expressément garanties » (1). On ne saurait mieux caractériser la liberté et la responsabilité qu'a laissées la loi de 1884 aux communes, et l'on voit que le domaine laissé à la libre administration des conseils municipaux est bien étroit. Heureusement M. Audibert prenait soin de nous prévenir que « les dispositions financières du Code des communes ne sont pas, il est vrai, celles qui font le mieux ressortir son esprit libéral » (2).

Et si l'initiative du conseil municipal est si restreinte, par contre l'autorité supérieure, quand il s'agit d'obliger une commune à faire une dépense obligatoire, a tous les moyens de contrainte et peut, pour ainsi dire sans maximum, imposer extraordinairement les contribuables. Elle impose, comme l'a dit M. P. Dubois, « arbitrairement et sans recours ». « Tantôt ce sont des services étrangers et extérieurs pour lesquels on met la commune à contribution, tantôt c'est un des services propres de la commune que l'administration décide d'organiser d'office et sur des bases nouvelles, doublant ou décuplant ses frais. » « Le pouvoir local n'est pas consulté sur l'utilité ou l'opportunité de la dépense, ni admis à la direction de l'opération, il reçoit un ordre ou une simple facture et doit payer là-dessus (3). »

On voit à quelle centralisation aboutit l'application du

(1) Paul Audibert, Cour des comptes, Audience solennelle de rentrée du 4 novembre 1884. Discours de M. le procureur général Audibert. *Le contrôle des finances communales et la loi du 5 avril 1884*. Paris, Imp. Nat., 1884, in-8, Pièce (B. N. Lf¹⁵⁹ 50), p. 30.

(2) *Ibid.*, p. 31.

(3) P. Dubois, *op. cit.*, p. 121.

système de la dépense obligatoire et quelle autorité elle donne à l'administration supérieure sur les communes.

On le comprendra mieux encore si l'on réfléchit que l'initiative du conseil municipal, son action propre, se réduit à l'emploi des excédents de ressources disponible une fois qu'il a été pourvu non seulement aux dépenses obligatoires, mais encore aux dépenses facultatives urgentes et nécessaires auxquelles en fait il ne lui est pas plus possible de se soustraire qu'aux dépenses imposées par la loi. D'après ce que nous avons vu, il doit y avoir un bien petit nombre de conseils municipaux qui connaissent ces excédents de recettes, et ce nombre doit diminuer de jour en jour par suite de l'augmentation des dépenses obligatoires ou par suite de la réduction des recettes du budget communal.

Il reste donc en somme bien peu de place pour les améliorations que pourrait tenter un conseil municipal soucieux de l'avenir de sa commune. Et pourtant, il y a là des dépenses facultatives « qui, sans être indispensables, peuvent *concourir à la prospérité* ou à l'agrément de la cité... elles peuvent favoriser le *commerce* et l'*industrie*, *soutenir les classes laborieuses*, influencer tout l'avenir de la population, et c'est dans ces dépenses que se manifesteraient surtout la sagesse, le patriotisme et l'humanité des corps municipaux » (1).

Mais les dépenses obligatoires absorbent souvent tous les revenus ordinaires d'une commune, et c'est avec des impositions extraordinaires, soumises à l'approbation de l'autorité supérieure, que les conseils municipaux subviennent la plupart du temps aux dépenses facultatives. On

(1) Molbroguiet, *Du régime municipal en France*, Paris, 1849, p. 110.

peut donc dire qu'il n'y a presque jamais de dépense due à l'initiative des municipalités qui n'ait l'approbation du pouvoir central, et que l'on s'en prend à tort aux conseils locaux si les dépenses communales augmentent ou si les municipalités manquent d'initiative.

En réalité le défaut de notre organisation municipale vient de ce qu'il y a disproportion entre les dépenses imposées ou laissées à la charge des communes et les ressources des mêmes communes. Le législateur ne devrait jamais donner à une dépense le caractère obligatoire sans créer à côté une ressource, une *taxe correspondante*. Et c'est d'abord dans cette spécialisation des taxes que l'on a vu avec raison (1) un remède à la situation financière obérée des communes. Mais loin de recourir à ce procédé libéral, le législateur semble s'être efforcé au contraire de rechercher tous les excédents des ressources dans les budgets communaux pour les appliquer à des dépenses d'ordre général dont il ne voulait pas imposer la charge au Trésor public. Et c'est ainsi que sont disparues des budgets communaux toutes les ressources disponibles sur lesquelles pouvaient être basées l'activité, l'initiative des assemblées locales et les libertés communales (2).

(1) Cadoux, *op. cit.*

(2) Cf. P. Dubois, *op. cit.*, p. 65. — La commune n'a plus... « de pouvoir propre de dépense... Elle a des fonctions qui lui sont imposées, elle en a d'autres qui lui sont interdites, et *entre le cercle des dépenses obligatoires et celui des opérations prohibées, fort étroit est le cercle des services facultatifs*, de ceux qui sont librement entrepris, organisés et dirigés par elle. »

P. 121. — « La commune n'est plus une personne morale, vivante et agissante, maîtresse d'elle-même, de ses ressources et de son budget, mais un mineur dont on gaspille la fortune au lieu de la faire valoir, un interdit dont les biens sont livrés à un tyran, l'Etat, et à des intrus, les départements, »

Aujourd'hui, grâce au développement des dépenses obligatoires, la centralisation a réduit les communes, par une sorte de décentralisation des *charges* fiscales, à la sujétion qui rappelle le temps où « toutes les parties du territoire étaient enserrées par un pouvoir centralisateur auquel on n'aurait osé soustraire ni un *seul écu*... où les intérêts essentiels des communes et trop souvent leurs budgets étaient confondus avec ceux de l'Etat... où l'on dépensait d'autant moins dans l'intérêt privé des communes qu'on était tenu de dépenser davantage dans l'intérêt collectif de l'Etat (1) ».

Nous ne pouvons accuser un régime déterminé d'avoir par sa centralisation supprimé la liberté des communes, car, si nous disons que sans liberté dans la disposition de leur budget les conseils élus par les communes n'ont pas de liberté réelle, nous n'oublions pas que jamais les communes n'ont joui à ce point de vue d'une véritable liberté depuis le Consulat et l'Empire. Mais nous constatons que les réformes de 1837, de 1867, de 1884 n'ont pas, malgré l'intention du législateur, porté sur les points essentiels qu'il importait de modifier dans nos lois sur les attributions municipales.

Aussi n'a-t-on jamais atteint le but que se proposaient des esprits libéraux comme Monnier et Vivien. Aussi n'a-t-on pas réussi à effacer les conséquences funestes pour l'esprit public que les rapporteurs de la loi de 1837 attribuaient à la centralisation excessive des régimes antérieurs.

« Tout ce qui se rattache aux dépenses obligatoires, disait Vivien, mérite une attention sérieuse. Nous voulons que

(1) *Rapport de la Commission de 1850*, 2^e partie (rédigée par M. Darsy), dans d'Audiffret, *Le système financier de la France*, t. III, p. 433.

la loi laisse quelque part au zèle des localités : c'est en leur témoignant une perpétuelle défiance qu'on étouffe l'esprit public. L'administration habitue ainsi les citoyens à s'en remettre à elle du soin de régler tout ce qui les touche. Ainsi s'éteint le zèle qu'on pourrait exploiter dans l'intérêt général ; ainsi s'accumulent les affaires de tout genre qui surchargent les agents du gouvernement, qui les écrasent sous le poids des signatures et des soins matériels ; ainsi, au lieu de n'avoir à exercer qu'une simple surveillance, où le pays pourrait profiter de leurs lumières, de leurs conseils, ils sont condamnés à des correspondances sans fin, à des travaux sédentaires, à des préoccupations de bureaux qui absorbent tous leurs instants, qui ne leur permettent pas d'étendre sur nos provinces ce haut patronage moral pour lequel ils sont surtout institués. Avec le projet du gouvernement, que reste-t-il à faire aux communes ? Presque toutes les dépenses habituelles sont déclarées obligatoires et échappent ainsi aux votes des conseils municipaux. Nous avons d'ailleurs plus de confiance en eux : il est d'ailleurs une autre garantie à laquelle on peut s'en remettre du soin de réparer les vices d'une mauvaise administration. Les conseils municipaux sont le produit de l'élection ; chaque période de trois ans amène leur renouvellement : c'est aux électeurs qu'il appartient surtout de prononcer sur le mérite de leurs actes. Ils sauront bien remplacer ceux qui auraient blessé les intérêts ou méconnu les besoins de la commune. Avec le projet du gouvernement toute responsabilité cesserait de peser sur le conseil municipal, *et le principe de l'élection aussi bien que son utilité, se trouverait attaqué*. Les retranchements prononcés par la commission ne blessent aucun des droits que la loi doit placer hors de l'atteinte du pouvoir municipal, et ils offrent d'autant

moins de dangers qu'ils concernent, pour la plupart, des objets qui n'existent que dans les grandes villes, où les lumières ne manquent pas, et où les intérêts intellectuels et moraux engagés dans certaines dépenses, trouveront toujours des esprits pour s'en pénétrer et des bouches pour s'en défendre (1). »

Le rapporteur de 1837 comprenait donc bien l'effet déprimant de la centralisation tel qu'il pouvait résulter du système des dépenses obligatoires, et il voulait non régler d'avance et d'en haut tous les détails du budget des communes, mais laisser une part au zèle et à l'activité des autorités locales.

Tous les hommes d'Etat ont bien compris le rapport qu'il y avait entre la liberté politique et l'organisation des communes (2). Beaucoup de nos publicistes, beaucoup de nos hommes politiques, depuis deux siècles, ont fait l'apprentissage de la liberté en Angleterre, et tous savent que « le plus sûr moyen d'implanter la liberté dans la vie pratique c'est d'organiser le self gouvernement dans l'Etat, et

(1) Dalloz, *Rép.*, V^e Commune, p. 260, n^o 190.

(2) J. Simon, *La liberté*. — « L'intervention dans les affaires de la commune habitue les citoyens à la vie publique, les initie à la connaissance des affaires. La stabilité, la grandeur des institutions communales est la plus sûre de toutes les garanties de l'ordre dans les commotions politiques. Ce n'est pas exagérer que de dire qu'une bonne organisation des communes importe plus que toutes les institutions politiques à la société et à la liberté. »

« La gestion des affaires locales éclaire les citoyens sur les conditions et les nécessités du pouvoir, donne à chacun le sentiment des intérêts généraux, exerce les esprits, les met aux prises avec la réalité, les tient en garde contre les fausses doctrines et les initie aux devoirs de l'administration en les associant à sa responsabilité » (Thuillier, rapporteur au Conseil d'Etat de la loi de 1865 sur les attributions municipales).

que, dans l'Etat, c'est la commune qui est l'organe de self gouvernement » (1).

Il ne s'agit pas, bien entendu, de rétablir l'indépendance de la commune telle qu'elle a existé à certaines époques du moyen âge, quand les communes, véritables seigneurs féodaux collectifs détenteurs d'une part de souveraineté, telles les villes italiennes, avaient leur justice, leur milice armée (2). La commune ne peut plus exister comme pouvoir distinct de l'Etat, elle ne correspondrait pas aux réalités économiques de notre temps, on l'a vu encore lorsque Hambourg s'inclina d'elle-même en présence de la souveraineté éminente et de l'unité économique de l'Empire allemand ; mais on peut, alors que toute tendance particulariste ou séparatiste est à jamais effacée en France, trouver aux autorités locales une sphère d'activité indépendante où tous les citoyens pourraient faire leur éducation administrative. L'exemple de M. de Miquel, élevé par l'administration municipale à cette haute compétence financière qui lui valut le portefeuille des finances dans l'Empire allemand, n'est-il pas frappant (3) ?

C'est aux excès de la centralisation, au règlement des budgets locaux par l'autorité préfectorale qu'il faut attribuer l'indifférence des populations rurales et urbaines, la désaffection pour les intérêts de la communauté.

« Plus les années s'accumulent sur moi, disait Gladstone, plus j'attache d'importance aux institutions locales. C'est par elles que nous acquérons l'intelligence, le juge-

(1) De Brasch, *Die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich*, Introduction.

(2) De Barante, *Des communes et de l'aristocratie* (Ed. R. de Nervo), *Préface*, p. 65.

(3) Cadoux : 2^e partie.

ment, l'expérience politique et que nous nous rendons aptes à la liberté, sans elles nous n'aurions pu conserver nos institutions centrales (1). »

Nous avons en France le sens de l'Égalité, avons-nous celui de la Liberté qui est si vif chez nos voisins ? Beaucoup de nos sénateurs, de nos députés, ont à la vérité appris la politique et les affaires en exerçant d'abord des mandats de conseillers municipaux, de conseillers généraux, en administrant comme maires ou adjoints leurs communes, mais qui oserait soutenir que ce sont des habitudes de liberté, d'indépendance qu'ils ont prises dans leurs rapports avec l'autorité préfectorale.

L'étouffement de l'esprit public, par la subordination trop étroite des autorités locales vis-à-vis de l'autorité supérieure, tel est le résultat d'une administration où tout est réglé soit d'avance par la loi, soit au jour le jour par l'autorité des préfets, où rien d'important n'est laissé à la décision des conseils locaux élus dans les communes.

Et ce n'est pas là le seul inconvénient grave de l'exagération du système des dépenses obligatoires. On y voit souvent avec raison une main-mise de l'Etat sur le patrimoine des communes. Le législateur qui augmente le nombre des dépenses obligatoires, sans créer pour y satisfaire et dans la même loi des ressources spéciales, entend naturellement que l'on applique d'abord à l'acquittement de ces dépenses obligatoires tout l'excédent des revenus ordinaires. Et peut-être ne pense-t-il pas assez qu'il tarit ainsi la source des revenus importants pour les communes, qu'il enlève aux communes toute chance d'augmenter

(1) Gladstone, cité par M. Bardoux dans son discours au Sénat à la séance du 8 février 1884, *Journal officiel, Débats parlementaires*, p. 273.

leur patrimoine par les *dons* et *legs* qui sont pour elles, et surtout dans les pays décentralisés, une source précieuse d'enrichissement.

La confusion entre le budget national et le budget communal entraîne, en effet, la désaffection des habitants pour l'intérêt public communal ; et la confusion du patrimoine de l'Etat et des communes qui était au fond de certaines lois impériales, a fait beaucoup pour écarter les généreux donateurs de la pratique constante qui en Amérique fait participer les établissements publics aux grosses successions. Chez nous, les établissements publics, les communes ont une personnalité morale trop restreinte, incertaine quant à sa durée, quant à la portée des principes qui garantissent leurs patrimoines ou leurs revenus. Et les conséquences de cette incertitude sont funestes aux communes, car on n'est jamais sûr qu'une donation faite à la commune, sauf affectation spéciale, sera longtemps consacrée à des besoins communaux.

Fiévée avait bien vu cette conséquence de la centralisation impériale : « Qui pense à donner aux communes, écrivait-il, aujourd'hui qu'il n'y a plus de communes ? Comment confondrait-on ses intérêts dans l'intérêt de sa cité, aujourd'hui que la cité n'a plus rien qui lui soit propre... ? Depuis que l'administration générale s'est emparée de l'administration de chaque localité, les biens fonds ont disparu ; les revenus fonciers ont été dissipés, il ne reste plus que les revenus éventuels sous la forme d'impôts, impôts qui paraissent une charge d'autant plus pesante que la commune qui les supporte n'en a ni l'administration ni le bénéfice réel (1). » Dupin pensait que « les maires ne devaient

(1) Fiévée, *Correspondance politique et administrative*, t. I, p. 26.

pas seulement surveiller la bonne administration des établissements existants, mais qu'ils devaient encore par tous les moyens en leur pouvoir exciter la bienfaisance de leurs concitoyens, provoquer leurs dons, favoriser les souscriptions volontaires faites dans l'intérêt des malheureux, et travailler à multiplier les ressources en proportion des besoins ».

Aussi recommandait-il la plus scrupuleuse fidélité dans l'exécution des fondations anciennes : « M. Fiévée, disait-il, qui dans 58 pages qu'il a écrites sur le régime municipal a dit plus de choses utiles qu'on n'en trouve dans beaucoup de gros ouvrages, fait à cette occasion des réflexions dont la justesse est fondée sur l'expérience. Pour encourager les fondations, les établissements utiles, il suffisait, dit-il, de faire aimer à chacun le lieu où il est né et qu'il habite de préférence ; ce qui arrive naturellement quand on jouit de toute la liberté qu'on peut désirer, quand on a la certitude que le bien qu'on fait à sa commune sera profitable et durable, parce que les effets en seront conservés et dirigés par la commune. Il est bien difficile au contraire de se décider à fonder des établissements dans son village quand on est averti que le bien qu'on veut faire sera dirigé par l'agent d'un préfet, qui profitera des ressources créées dans l'intérêt de tous, pour se faire une importance personnelle et les appliquer quelquefois à des objets dont l'utilité lui sera particulière. Il y a de ceci de nombreux exemples ; c'est comme administrateur que je l'affirme (1). »

Si l'on voulait, comme l'intérêt national le demande, développer la vie locale, intéresser tous les habitants de

(1) Dupin, *Introduction aux lois des communes*, p. 200.

la commune à sa prospérité, à son enrichissement, il faudrait mettre le budget des communes, leurs revenus ordinaires au moins, hors d'atteinte ; il faudrait donner au pouvoir municipal des garanties constitutionnelles contre le pouvoir législatif qui peut, dans un intérêt politique et passager, détruire les principes essentiels sur lesquels repose l'indépendance des communes et arrêter le développement de l'esprit municipal dans les progrès duquel on a vu souvent et avec raison le fondement le plus sûr de la liberté politique.

Et quand nous parlons de liberté et d'indépendance pour les communes, il ne s'agit pas bien entendu d'indépendance absolue, il ne peut être question que d'une autonomie relative bornée à l'administration, au règlement d'une partie du budget, que l'on devrait élargir autant que possible.

Nous admettons bien, nous aussi, que « la commune ne forme pas une individualité tellement tranchée qu'elle doive se régir et se gouverner selon la volonté absolue de ses habitants, sans tenir compte de ce qui se passe autour d'elle. Partie intégrante d'un Etat, si nous désirons qu'elle soit investie d'une sorte d'omnipotence pour ses affaires intérieures, nous admettons volontiers qu'elle doit être subordonnée à l'administration générale pour tout ce qui pourrait être de nature à gêner ou contraindre le mouvement de la nation ».

Et même dans l'administration des biens communaux, nous admettons bien que le conseil municipal qui ne représente que la génération actuelle, soit soumis à la tutelle de l'administration supérieure qui doit surveiller sa gestion et empêcher que le patrimoine commun et que

l'intérêt des générations à venir ne soient compromis (1).

Mais s'il y a subordination inévitable du pouvoir municipal, il ne s'agit que d'en déterminer les limites.

Il semble qu'on les a dépassées à l'égard des communes, qu'il y a dans la législation une aggravation des charges que l'on impose aux communes afin d'en dégager l'Etat (2).

Nous entendons bien que pour justifier certaines dépenses obligatoires, on fait appel à de très hauts « sentiments de solidarité et de fraternité qui s'étendent chaque jour » ; on nous dit à juste titre qu'« aujourd'hui les horizons se sont élargis, et avec eux les bases de l'association humaine », nous n'y contredisons certes pas, nous y souscrivons au contraire, mais ces tendances ne s'exprimeraient-elles pas mieux *par des impôts d'Etat*, des inscriptions au budget général de la nation ; ou bien encore *par des impôts spéciaux et locaux*, des inscriptions à *un budget cantonal* dont nous avons déjà indiqué l'utilité, plutôt que par des inscriptions d'office au budget communal qui n'en peut mais à moins toutefois *d'augmenter corrélativement les ressources communales*. Ne serait-ce pas substituer à une solidarité passive, une solidarité plus consciente et active (3).

(1) Rapport de Mounier dans Dalloz, *Rép.*, v^o *Commune*, n^o 12 et sq. ; et de Cormanin, *De la centralisation*.

(2) Et en dégageant ainsi les finances d'Etat, peut-être pense-t-on reculer l'application d'un système d'impôt affectant une allure quelque peu progressive.

(3) Il semble donc que l'on pourrait mettre en œuvre une politique très élevée de solidarité sociale sans priver corrélativement pour cela les communes de leurs libertés, c'est-à-dire de leurs disponibilités financières. La « solidarité sociale » doit être un but, la « liberté des communes » peut être un but également élevé. Ces deux buts peuvent être poursuivis parallèlement sans s'exclure l'un l'autre. Et il serait bon que la solidarité sociale ne fût pas utilisée comme prétexte à plus de centralisation de fait dans l'ordre politique : une telle tendance se manifeste quelquefois en Europe. Mieux vaudrait donc,

L'application de la dépense obligatoire, cause de l'appauvrissement du budget communal, admis avec des réserves par le législateur de 1837, aboutit à la longue au même résultat que cette fameuse loi du 20 mars 1813 qui consommait la spoliation des communes à la fin de l'Empire. Fiévée disait déjà des communes : « On ne leur laisse rien » ; cela n'est-il pas encore vrai de nos jours ? Que reste-t-il aux communes quand elles ont fourni à toutes les dépenses obligatoires dont on surcharge leur budget ? Alors surtout qu'on leur refuse le droit de s'imposer librement, de se créer librement des ressources industrielles et commerciales ?

Il nous paraît si important pour la liberté politique d'assurer d'abord la liberté des communes, que nous approuverions comme suffisamment justifiée toute mesure de décentralisation financière qui aboutirait à reconstituer un patrimoine communal libre de toute charge d'Etat, à procurer aux communes des ressources dont elles auraient le pouvoir de disposer à leur gré sous la haute garantie de la constitution.

Dans notre système fiscal désormais peu élastique, il n'est guère possible de songer à l'impôt pour augmenter les ressources actuelles des communes à moins de donner de nouvelles bases à l'impôt, ce que certains redoutent. D'autre part il n'est possible d'alléger les communes des charges sociales qui pèsent sur leurs finances, qu'à condition d'entrer dans la voie des spécialisations ou de déplacer au canton l'axe de ce nouveau fardeau dont la formation, commandée par l'évolution économique et sociale, semble aussi inéluctable et aussi forte que l'œuvre de sédimentation

semble-t-il, ne pas rattacher *par le lien artificiel des charges financières municipales* « les libertés municipales » et « la solidarité sociale ».

qui s'opère lentement dans la nature. Or, comme en France l'esprit d'association est peu développé, alors que l'association eût été dans bien des cas le succédané de la commune, vieille association géographique, nous ne pouvons pas dégager ainsi le cadre communal des charges qui pèsent sur lui. Une ressource s'offre alors à nous que d'aucuns réprouvent plus que toutes autres innovations, et que l'expérience anglaise prive quelque peu aux yeux de certains à cette heure de son attrait théorique assez puissant, nous voulons parler de la tendance qui nous engagerait à « communaliser ». Les uns pensent à communaliser le droit de chasse, et la ressource que procurerait une telle mesure semble de quelque importance ; les autres, allant plus loin, souhaitent que l'on communalise certains services publics comme les assurances et le crédit (1).

Dans quelle mesure ces opérations seraient-elles lucratives pour les communes ? Tout dépendrait sans doute de l'organisation qui serait donnée à de semblables entreprises. Il faudrait une longue étude de la question pour se prononcer catégoriquement au point de vue qui nous occupe et qui concerne l'extension des ressources financières de nos communes.

Quant au « socialisme municipal » en lui-même, c'est un mot que l'on peut appliquer à bien des mesures pour les

(1) N'est-il pas à prévoir d'ailleurs que, malgré les efforts des adversaires de tout monopole, la plupart de ces services seront tôt ou tard monopolisés ? *L'embarras des finances n'a-t-il pas toujours abouti aux réformes*, parfois même à la Révolution ?

Si ces services sont monopolisés au profit de l'Etat, la liberté y gagnera-t-elle, c'est douteux. Et n'est-il pas évident d'autre part que s'ils étaient monopolisés au profit des communes, il y aurait là un moyen de développer l'initiative des conseils municipaux, l'intensité de la vie locale, et les libertés communales, à condition toutefois qu'il se produise par là une augmentation des ressources du budget.

rendre sympathiques ou pour en éloigner l'opinion. Nous ne voyons pas que ce mot, dans de telles conditions, soit bien effrayant : d'aucuns l'appellent le « socialisme conservateur » (1). Il semble fort difficile d'en préjuger dès maintenant. Et d'ailleurs, en ces matières, il nous paraît plus intéressant de constater les faits que de dissserter vainement sur les principes. Qu'on le veuille ou non, nous assistons aujourd'hui à une extension rapide du rôle de l'Etat et des municipalités.

M. Bourguin (2), dans son livre sur *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, termine ainsi un chapitre consacré à l'extension du rôle de l'Etat et des municipalités : « Sous une forme ou sous une autre, écrit-il, les autorités municipales étendent leur rôle économique ; les villes qui municipalisent les monopoles sont chaque année plus nombreuses, les fonctions dont elles se chargent deviennent plus importantes et plus variées. Quel que soit le jugement que l'on porte sur cet envahissement du domaine économique par les municipalités, il faut noter le fait parmi les plus significatifs : le socialisme municipal fait partie intégrante de l'évolution contemporaine comme la concentration industrielle, les trusts, la coopération, les associations agricoles, les syndicats professionnels et la législation ouvrière ; il contribue lui aussi, et pour sa part, à faire pénétrer plus de communauté dans nos sociétés individualistes et leur donne une physionomie nouvelle. »

Il importe de constater une tendance à organiser les services publics et les services communaux en particulier d'une façon désormais plus commerciale que politique.

(1) Cf. A. Mater, Larose et Tenin, éd.

(2) M. Bourguin, professeur à la Faculté de Droit de Paris, *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*. Paris, 1906, A. Rousseau, éd.

Ces tendances procureront-elles aux communes des ressources disponibles ? Cela semble possible, et cette possibilité ne rend pourtant pas certains, dans l'état de nos mœurs politiques, des effets aussi désirables que la liberté des communes, base même de la liberté d'un pays.

Peut-être ce moyen offrira-t-il dans l'avenir aux communes des ressources disponibles. Dans ce cas, il donnerait aux municipalités un essor que la décentralisation administrative telle qu'on l'a comprise et désirée jusqu'ici n'a jamais réussi à leur donner.

Toute ressource disponible serait régénératrice des libertés communales.

CONCLUSION

I

Nous avons essayé de montrer, surtout historiquement, par quels procédés la *centralisation administrative*, si vivement critiquée et attaquée à plusieurs reprises dans la presse et au Parlement, s'est toujours maintenue et s'est même aggravée dans les dispositions de nos lois relatives aux pouvoirs des conseils municipaux en matière de finances. Nous avons montré que la situation des communes n'a cessé de s'aggraver dans les dernières années du xix^e siècle par l'inscription de nouvelles *dépenses obligatoires* au budget communal, et que les franchises accordées aux communes, soit en 1867, soit en 1884, étaient bien compromises par les dispositions financières spéciales des lois, par la pratique administrative et la jurisprudence.

La responsabilité de cette centralisation excessive, qui a restreint de plus en plus les libertés de la commune et la vie locale, doit certes être assumée par l'*administration* qui semble hantée par une *incorrigible peur des libertés locales*, et dont tous les projets de réforme ne tendent jamais qu'à « redistribuer entre fonctionnaires les pouvoirs qu'il s'agirait de faire passer aux élus ». Mais cette responsabilité pèse aussi sur les *partisans de la décentralisation* eux-mêmes qui, partageant l'éternelle *défiance* témoignée aux communes à l'occasion de leurs dépenses, n'ont pas placé la question sur un terrain réaliste et n'ont pas revendiqué avant tout en faveur des conseils locaux le *pouvoir de dé-*

penser dans les limites de leurs ressources. Pourquoi les libéraux n'ont-ils donc pas compris dès l'origine, et comme Fiévée, esprit pénétrant qui vit de près l'administration impériale, les procédés de la centralisation ; pourquoi n'ont-ils pas compris qu'il s'agissait surtout « de n'accorder à l'administration l'argent nécessaire à ses besoins qu'à la condition qu'elle n'attaquerait pas *les libertés*, c'est-à-dire *l'argent mis hors de son autorité* (1) » ?

L'argent qu'on « ne donne pas » à l'administration générale, voilà qui semble un simple « arrangement de finances ». « Hé bien ! dit Fiévée, *c'est la liberté* » et « *tout le reste n'est que formes* » (2).

La décentralisation est une question d'argent ; la liberté communale est une question de « disponibilités budgétaires ». Cette idée, qui a trop échappé aux libéraux du XIX^e siècle, n'a pas encore assez pénétré l'esprit public. Les remarques de Fiévée restent applicables à notre législation tout comme aux pratiques administratives de l'Empire, et il est toujours moins important d'étendre le cercle des attributions du conseil municipal que d'augmenter les ressources dont peuvent disposer les conseils élus, car sans elles les droits théoriques ne servent à rien, et « il n'est pas, écrivait Darcy en 1850, un progrès qui ne s'achète par une dépense » (3). La vie locale ne peut s'éveiller que si on lui donne des ressources correspondantes à ses besoins,

(1) *Correspondance politique et administrative*, t. I, 4^e part., p. 92.

(2) Fiévée revient souvent sur cette idée. Il dit ailleurs (p. 113 et 173) : « Donner de l'argent à l'administration générale dans la proportion des besoins généraux reconnus, à condition qu'elle ne touchera pas à l'argent qu'on ne lui donne pas, ne paraît qu'une chose toute simple, un arrangement de finances. Hé bien ! c'est la liberté. Tout le reste n'est que formes. »

(3) Darcy, *Rapport*, 1850, dans d'Audiffret, t. II, p. 435.

elle s'éteint si l'on réduit les ressources disponibles (1). Pour rendre aux communes « un champ d'action et de la liberté d'action, il faut leur rendre le pouvoir de création et par conséquent le *pouvoir de dépense* », écrit encore Paul-Louis Dubois (2). Mais alors le libéralisme à l'égard des communes, la décentralisation, consisteraient à ne pas absorber toutes les ressources communales et à en créer de nouvelles. La liberté consisterait donc à laisser aux communes des ressources disponibles et à ne pas les empêcher d'en user à leur gré. Voilà ce que n'ont pas saisi les « libéraux » du xix^e siècle, tout absorbés par les questions d'organisation et d'élection auxquelles ils s'attachaient par une réaction naturelle sur l'arbitraire de l'Empire et sur la docilité des agents municipaux directement nommés par le gouvernement. Voilà comment les réformes de 1837, 1867, 1884 n'ont pas porté sur un point essentiel pour la liberté des communes, n'ont pas secoué l'inertie communale causée par l'insuffisance des ressources. Et cependant les conseils municipaux ont droit à une indépendance réelle en raison de leur origine populaire, en raison de ce qu'ils émanent directement du suffrage universel pourtant réputé souverain. Mais la liberté semble n'être encore dans l'esprit public qu'un mot ; ce mot ne correspond pas à une idée réaliste et peut-être pourrait-on se demander, avec d'Argenson, après un long siècle d'illusions, si « les peuples ne seraient pas encore soumis au point de n'avoir pas la force de connaître où sont leurs véritables intérêts » (d'Argenson, *Le gouvernement de la France*).

(1) Dans ce sens, M. Sauzet à son cours : « sans moyens financiers pas de décentralisation réelle ».

(2) L. Paul Dubois, *Essai sur les finances communales*, vers 1900.

II

Lorsque, en matière d'autonomie municipale, on envisage les faits de 1789 à nos jours dans cet esprit réaliste, une impression de stagnation, d'immobilité domine malgré la mobilité des formes politiques, la multiplicité des textes. Et une sorte de perméabilité constante semble avoir ramené sans cesse à son plus bas étiage le courant des libertés communales.

La vie municipale est atrophiée et son impotence incurable prend l'aspect de quelque loi du déterminisme historique.

L'étude des libertés municipales pendant la période révolutionnaire nous a permis de dégager les raisons de cette « désespérante inertie ». La liberté dans le choix des magistrats municipaux, leurs pouvoirs propres, l'importance du patrimoine des communes au début de la Révolution, semblaient devoir vivifier l'activité municipale. Et jamais depuis lors des conditions aussi favorables à une vie intense ne se sont retrouvées. Cependant l'*ignorance*, surtout dans les petites communes, rendit les textes vains. Leur impuissance fut accrue par l'insuffisance progressive des ressources, par la suppression de certaines taxes, le partage des propriétés communales, la lenteur rétive des administrations locales à constituer les rôles des contributions, et déjà, la tendance de l'administration centrale à se dégager de certaines dépenses d'Etat sur les budgets locaux. La défiance du législateur qui redoutait la prodigalité des corps municipaux, son ignorance des besoins de la commune vinrent effacer le principe de « Liberté » qu'avait posé la Constituante, si bien que certains textes durent

s'efforcer, mais en vain, de donner quelque impulsion à la vie municipale.

Voici la période de liberté, mais d'incapacité.

A titre de remède contre l'inertie vint le régime de l'an III avec ses *municipalités de canton* que certains prirent pour une tentative de centralisation.

Et, le Consulat, bénéficiant de l'habitude d'obéissance qu'avait contractée le pays sous le régime de la Convention, escamota par une habile manœuvre la liberté. L'esprit de clocher favorisa le coup de main à tel point que le Consulat put, dit Vivien (1), « attacher une certaine popularité aux lois par lesquelles il supprima l'élection des officiers municipaux en rétablissant toutes les communes que la loi de 1789 avait constituées » et que le système de l'an III avait synthétisées au canton (2). Dès lors l'impulsion vint du sommet de la « pyramide » administrative et la loi de l'an VIII met dans la main du pouvoir central les forces qui serviront à la spoliation des communes sous l'Empire. Mais le Consulat doit encore user de ménagements, il centralise en droit, mais en fait il ne suffit pas pour réaliser la centralisation de reconnaître au pouvoir central le droit de nommer maires et conseils ! Sous le Consulat l'autorité chargée de régler les budgets ne disposait pas de ressources suffisantes pour assurer l'exécution de ses décisions ; les municipalités manquaient de revenus, et en l'an X *on engage* par des promesses les municipalités à accroître leurs revenus ordinaires. Mais on craint encore

(1) *Rapport* de Vivien.

(2) *Discours de Bureaux de Pusy à la Constituante* sur l'organisation administrative : « Que de préjugés à vaincre, d'habitudes à effacer, de rivalités qui s'élèvent, le choc de tant de passions opposées, d'espérances trompées, d'amour-propre déçu, que d'écueils ! »

l'opinion ! Et les prérogatives du conseil municipal en matière de recettes constituent dans l'esprit du « maître » ce « *flasque régime* » où le pouvoir autorise, engage, conseille au lieu de contraindre.

Mais la centralisation de fait va se réaliser par la fiscalité brutale de l'Empire. Et voilà désormais la spoliation par le « prélèvement », ce prototype de la « dépense obligatoire », auquel la pénurie financière des communes et leur dissimulation opposèrent seules un obstacle. Plus de droit légal de contrôle, mais un pouvoir tyrannique de contrainte ! Les communes payèrent alors les frais de la politique extérieure de l'Empire : alors la *centralisation de fait* était consommée, car il n'échappait au pouvoir « ni un homme, ni un écu » ; la « France entière était soldat, elle avait presque la guerre pour seul travail » ; « on s'occupait plus de fixer la victoire sur le drapeau que de développer les germes de la prospérité intérieure de chaque localité » ; « les pouvoirs n'avaient point de vie qui leur fût propre », « leurs intérêts, leurs budgets furent confondus avec ceux de l'Etat » (Darcy, *op. cit.*). La caisse d'amortissement où les communes firent leurs dépôts forcés et les « baïonnettes qui étaient là pour résoudre toutes questions » furent les organes d'une telle politique. Voilà la période des expédients où l'on dissimule dans les budgets locaux par les « prélèvements » une partie des dépenses publiques. Mais ces impositions d'office, nul ne songeait encore à les utiliser dans un intérêt communal ! *Nous sommes aux temps de la centralisation par la spoliation de fait.*

L'Empire laissa à d'autres gouvernements le soin de tirer toutes les conséquences de ses pratiques administratives et des principes de l'an VIII. Et la consolidation

d'un tel régime se fit en droit quand fut tombée « la furie française des champs de bataille », alors que le pays devenait à nouveau « industriel, laboureur, fabricant » (1). Mais alors nous voici aux temps de la *centralisation par la spoliation de droit*, au temps de la tutelle intéressée. Là s'ouvre cette période, dont notre époque est encore une étape, où tous les régimes progressent dans la voie de la centralisation, sous prétextes de prodigalité, de tutelle ou de solidarisme, à la faveur de l'ignorance populaire (2), à l'abri de la loi, et par l'habile utilisation que l'administration fait des textes (3).

Louis XVIII sut promettre, et malgré sa première « sollicitude » pour les communes, dut ajourner les réalisations à des « temps moins difficiles ». Il conserva la forte centralisation du Consulat qui était naturellement un instrument précieux du pouvoir monarchique, mais il comprit la nécessité de rendre la confiance, d'enrayer la dissimulation fiscale, et crut devoir rassurer les propriétaires fonciers sur lesquels il fondait la restauration du principe monarchique en leur accordant l'« adjonction des plus forts imposés » : bonne garantie donnée à une clientèle politique, sorte de concession faite aux « ultras » désireux d'un retour aux hiérarchies sociales. Mais la *résistance* des « plus

(1) Darcy, *Rapport*, 1850, *op. cit.*

(2) Vivien disait dans son *Discours du 26 août 1836* : « Nous croyons nécessaire de rendre au pouvoir municipal toutes les attributions qui lui appartiennent d'après sa nature et son objet ; et si nous n'avons pas introduit dans la loi toutes les dispositions qui devaient découler de cette pensée, nous n'avons été arrêtés que par le *défaut de lumières* d'un trop grand nombre de fonctionnaires municipaux dont le régime actuel a entretenu l'ignorance. »

(3) Talleyrand : « Une loi vaut moins par son texte que par l'administration qui l'applique. » Fiévée : « L'instruction l'a emporté sur la loi ».

forts intéressés » à l'autonomie budgétaire des communes en qualité de « plus forts imposés » amènera le gouvernement à rechercher non pas encore l'arme idéale des pouvoirs centralisés, la « dépense obligatoire », mais tout au moins la « répartition d'office » dans des cas limités, que suivra de près « l'imposition d'office ».

Il faudra, pour réaliser ce suprême dessein, de l'habileté et du temps. La Monarchie de Juillet y parviendra en 1837. Réduire les conseils municipaux à ce qu'ils étaient sous l'Empire, « *des conseils et non des autorités* », voilà bien le travail auquel se livreront tous les gouvernements qui se sont succédé en France. Comme si le pouvoir avait des raisons que les principes ne connaissent pas !

Il y eut élection, certes (1831). Mais, « y eût-il élection partout, dit Fiévée, si l'administration publique absorbe l'administration locale dans tous ses détails, on ne voit pas trop à quoi serviraient les élus » (1). Tel est l'idéal que réaliseront les gouvernements, et voilà où réside l'erreur des libéraux. La tactique fut simple ; le projet de 1829 (Martignac) fut scindé et développé : on séria les questions ; et après avoir payé sa rançon du pouvoir à la Révolution de 1830, par la loi *d'organisation municipale* de 1831, le gouvernement de Juillet déploya quelque patience avant de réaliser ses espérances centralisatrices dans la loi de 1837 concernant les *attributions municipales*. Il reprit par la loi de 1837 ce qu'il avait donné par la loi de 1831. Les attributions municipales désarmèrent les élus, bénéficiaires de la loi sur le recrutement municipal. N'est-ce pas donner et reprendre, et n'y a-t-il pas là quelque habileté analogue à la manœuvre du Consulat qui obtint la cen-

(1) Fiévée, *Lettres*, *op. cit.*, p. 37 et 38.

tralisation de l'an VIII par l'abandon qu'il fit du système de l'an III. Ainsi la loi de 1837 légalise et consolide les procédés de l'Empire, substituant à la fragilité des « prélèvements », d'une illégalité trop manifeste, le prélèvement *chronique* qu'est la « dépense obligatoire » couverte par l'autorité respectable de la loi.

Ainsi l'administration puisera plus aisément encore dans les caisses des communes, et il n'y aura plus de véritable liberté communale. Cette pratique n'est plus un accident, elle prend la force d'une habitude. A l'habileté d'hommes comme Thiers, présentant la loi de 1837 comme un « simple correctif » de la loi de 1831, à l'erreur des libéraux, semble un peu dû le mécanisme de la centralisation contemporaine. Voici donc réalisé l'idéal de l'Empire : « Les maires ne doivent jamais voir dans une délibération du conseil municipal autre chose que l'expression d'un vœu (1). »

Ajoutons que si ce régime des « dépenses obligatoires », pratiqué par l'Empire, conçu sous la Restauration, réalisé par la Monarchie de Juillet et aggravé dans la suite, est la systématisation des procédés de spoliation du temps de l'« Epopée napoléonienne », la Monarchie de Juillet se tint cependant dans une certaine *réserve*, et l'on sent bien là le compromis entre l'Etat et le législateur de 1837, réalisé par l'habile libéralisme des Mounier et des Vivien. Mais à cette réserve nul ensuite ne sera tenu, car la loi de 1837 contient un article fort extensible où pourront se développer à l'abri de la légalité toutes les tendances oppressives et centralisatrices des gouvernements.

Le second Empire qui gagnera un instant du terrain

(1) Instruction donnée par M. Lagarde, préfet de Seine-et-Marne, 1809.

reviendra dans sa phase libérale à peu près à son point de départ. Et le législateur de 1884, qui verra se restreindre par la jurisprudence et dans les faits le cercle déjà étroit des disponibilités budgétaires, amènera les conseils municipaux à enregistrer les ordres de la loi et les décisions du préfet. La liberté des communes dépend alors du rapport qui existe entre le chiffre de leurs recettes ordinaires et celui de leurs « dépenses obligatoires » auxquelles il faut joindre le montant des « dépenses facultatives nécessaires ». Tantôt l'*Etat oblige*, tantôt l'*Etat encourage* par des subventions à la « dépense contractuellement obligatoire », *les communes s'endettent, et l'administration, les tribunaux administratifs étendent par leurs arrêtés et leurs arrêts la portée des textes*, tandis que les sources de recettes communales s'épuisent afin d'alimenter les œuvres d'éducation ou d'intérêt collectif national mises habilement à la charge des communes pour éviter des effets immédiatement progressifs sur les finances d'Etat. Les recettes, et avec elles les sources de la liberté, sont taries. *C'est une période d'économies désastreuses, de grand train démocratique, de dissimulation légale.*

Mais peut-être une des charges les plus lourdes pour les habitants de nos communes, les dépenses concernant l'instruction publique, créera-t-elle un jourquelque « courant de compensation » capable de neutraliser les effets du grand courant centralisateur qui semble avoir porté tous les régimes au xix^e siècle vers l'absolutisme administratif. L'absence d'instruction primaire amena la faillite du régime libéral de la Constituante, l'éducation progressive de l'esprit public, sous toutes ses formes, pourvu qu'elle soit réaliste, adaptée, décentralisée, rendra peut-être de moins en moins utile la tutelle administrative, et peut-être verrons-

nous un jour, sous la poussée de l'opinion, libérale et consciente de ses intérêts (1), l'autorité des préfets réduite à un rôle purement administratif ; alors les communes disposeront librement de leurs ressources sous le *contrôle de légalité* des tribunaux administratifs.

L'instruction semble donc pour un peuple un facteur essentiel de liberté (2).

Somme toute, la liberté communale a pu être déprimée pendant plus d'un siècle à la faveur de l'ignorance générale, sous prétexte d'une légendaire prodigalité des communes, par le moyen de restrictions progressives des disponibilités budgétaires.

III

« Entre le cercle des dépenses obligatoires (3) et les opérations prohibées, le cercle des services facultatifs est très étroit. » La commune « n'est plus ainsi une personne morale » agissante, mais, quoi qu'en ait dit Thiers (4), « un mineur exploité par un tuteur intéressé... avide et dur, qui veut prolonger la minorité de son pupille pour jouir de ses biens ». L'autonomie communale est annulée par la mainmise de l'Etat sur les revenus des communes. C'est donc dans le domaine budgétaire qu'il importe de réaliser avant tout l'autonomie municipale. Il n'y aura point de

(1) Il semble que dans le cadre des associations professionnelles, adaptées aux réalités économiques et par conséquent régionalisées, peut s'éveiller le souci des intérêts collectifs et de la décentralisation, se développer cet esprit public qui par ses poussées est susceptible d'assouplir les vieux cadres administratifs.

(2) Voir citation de Vivien aux notes de la page 171 de notre conclusion.

(3) L. Paul Dubois, *op. cit.*, p. 170.

(4) Thiers, *Discours* en 1833.

self-gouvernement communal tant que l'on n'aura pas dégagé les finances municipales de l'emprise du pouvoir central. « Il est indispensable de réserver les deniers communaux aux dépenses proprement communales, de rendre les autorités locales, maîtresses de leurs ressources pour faire des budgets locaux des budgets véritablement indépendants (1). » Il faut, d'autre part, « donner de l'argent à l'administration générale dans la proportion des besoins généraux reconnus, à condition qu'elle ne touchera pas à l'argent qu'on ne lui donne pas » (2).

Comment réaliser un tel programme ?

La question peut-elle être résolue par une formule unitaire ? Il semble que non. Il est évident qu'il n'y aura jamais suppression de tutelle tant que l'on appliquera un régime identique à toutes les communes, et que des communes de 10.000 habitants seront administrées par les mêmes procédés que des villes où vivent 200.000 individus.

La question comporte-t-elle une seule solution ? Certes non.

Les garanties de la liberté municipale peuvent être constitutionnelles.

Elles peuvent être légales.

Elles deviendront peut-être même morales : et les mœurs semblent être d'aussi puissantes protectrices que les lois.

Fiévée avait fort bien indiqué la nécessité d'un principe supérieur à l'abri des atteintes du pouvoir législatif qui, dans un intérêt politique, peut détruire des principes essentiels : il demandait que la liberté trouvât un appui

1. L. Paul Dubois, *op. cit.*, p. 71 et 125.

(2) Fiévée, *Lettres, op. cit.*

solide dans la constitution. « Et si le pouvoir municipal, dit-il, est la base de toute liberté,... si c'est la principale fondation de cet édifice à deux chambres que nous voulons imiter, pourquoi les projets de constitution ne font-ils pas mention de l'affranchissement des communes,... elles sont esclaves,... on ne leur laisse rien » ; il faudrait donner « aux bonnes villes des chartes d'affranchissement *qui fixeraient leurs droits sur la nomination des municipaux, la perception des revenus et la faculté de disposer* »... « Ces chartes vaudraient plus que toutes les constitutions du monde (1). » Le principe fondamental de toute liberté étant *l'autonomie communale*, il ne doit en effet y être apporté de dérogation que dans un intérêt supérieur presque évident. Il importe en effet de poser le principe de la *séparation des ressources, des dépenses, nationales et communales*, du patrimoine ou des budgets de l'Etat et des communes. Les ressources communales doivent être réservées à des services communaux et l'« autorité ministérielle, dit de Barante (2), ne disposera jamais d'aucun revenu ou d'aucun impôt sans le consentement de délégués librement élus », et le critérium de ces distinctions ne serait-il pas que « toutes les fois qu'un service n'est pas laissé à l'autorité locale, le service est un service public non communal ». « C'est à ces maximes que vient se résumer toute discussion sur notre loi communale », écrivait déjà de Barante en 1829.

De telles garanties sont nécessaires, car il suffit, comme l'indique encore P. Dubois vers 1900 (3), « qu'un service de l'Etat soit localisé dans son objet, et ils le sont tous plus

(1) Fiévée, *op. cit.*, p. 7.

(2) De Barante, *Préf.* de janvier 1829.

(3) L. Paul Dubois, *op. cit.*, p. 122.

ou moins, pour que l'Etat, abusant de sa situation supérieure et de son pouvoir souverain puisse exiger des localités un subside pour une affaire qui ne les regarde ni ne les intéresse, qui reste en dehors de leur cercle d'attributions et de leur droit de direction ». Voilà bien à quoi il faut remédier en plaçant les libertés communales, c'est-à-dire les deniers communaux, hors de la portée du pouvoir central et « ce sont là les principes essentiels du self government que la plupart des législations européennes n'ont pas encore su respecter ».

Certes, il ne s'agit que d'une « *autonomie relative* », elle se bornerait à l'administration des intérêts de la génération actuelle et s'étendrait sur une partie aussi large que possible des budgets communaux. La question est bien de savoir si la tutelle de l'Etat doit garder sa « *forme* » et sa « *mesure* » (1). La question de mesure prime à nos yeux la question de forme ; il nous semble donc qu'elle doit tout au moins changer « *d'intensité* ». Certes un « *contrôle de légalité* » est nécessaire et l'Etat trouve encore là un rôle important à jouer en attendant que des tribunaux administratifs s'emparent de plus en plus d'une telle mission. Certes la voix des générations futures doit s'élever et l'Etat doit dans un esprit de prévoyance tutélaire, les préserver de charges à venir par trop aggravées (2). Le pouvoir de dépense de la génération actuelle doit, sans doute, être maintenu dans les limites d'une sorte de quotité disponible. Mais ces attri-

(1) Cette terminologie est empruntée à M. Berthélemy, Président des conférences administratives aux *Hautes Etudes sociales*, la critique de la conférence concernait la question de la réforme de l'administration *départementale*, c'est-à-dire un tout autre sujet.

(2) Certes il faut rendre aux lois de 1837 et de 1884 cette justice qu'elles ont par la *tutelle* qu'elles organisèrent relevé le *crédit* des communes. Mais dans l'intérêt de qui les communes ont-elles dû accroître le volume de leurs dettes ?

butions de l'administration supérieure que l'on confierait tout juste à un sage pourraient, nous semble-t-il, être partagées pour plus de sûreté, entre l'Etat et les conseils locaux conditionnés en vue d'une telle tâche, grâce au *renouvellement partiel des élus*, soit par quelque *représentation proportionnelle* capable d'éviter les à-coups de trop brutales inversions politiques. De telles dispositions donneraient peut-être plus d'assiette, plus d'esprit de suite, plus de permanente prévoyance et plus d'autorité de fait aux corps élus. L'Etat ne perdrait rien au change, car il gardera toujours la supériorité de fait des autorités qui restent sur celles qui passent. Il semble même qu'il gagnerait à un tel régime, car un gouvernement a d'autant plus d'autorité qu'il se mêle de moins de choses, et la fragilité d'un pouvoir central semble, comme celle d'une entreprise économique trop centralisée, en raison de ses actes trop étendus.

Laisser aux autorités locales par des lois, plus adaptées aux intérêts locaux, le soin de décider si tel ouvrage, telle dépense présentent un caractère d'utilité indispensable ou facultative, permettrait peut-être d'éviter cette « *décentralisation des charges* » qui nous semble la forme la plus efficace et la plus accablante de la centralisation administrative.

Il importe que le pouvoir législatif cesse de mettre à la charge des communes de nouvelles dépenses obligatoires à moins d'augmenter leurs ressources, ou déplace leur point d'appui fiscal en les rattachant aux finances générales de l'Etat ou, ce qui nous semble plus souhaitable encore, en déplace l'axe pour le fixer au canton (1). Et, tout au

(1) Nos lois d'ordre général et social n'ont pas pu s'appuyer sur le cadre des « associations ».

moins, si le législateur voulait que la commune reste en toutes choses la cellule administrative, pourquoi n'entre-t-il pas dans la voie de la spécialisation des taxes (1) ? Il faudrait, et cela est un principe fondamental, que le législateur ne crée jamais une dépense obligatoire sans créer une ressource correspondante.

Ayant ainsi préservé les ressources communales des atteintes qu'elles ont depuis longtemps subies, ne faudrait-il pas augmenter les *ressources ordinaires* des communes, et leur en laisser la libre disposition, une fois acquittées les dépenses obligatoires dont le volume serait mieux proportionné à leurs ressources. Plusieurs moyens s'offrent à nous : une nouvelle organisation des impôts locaux qui seraient caractérisés par leur nature propre et détachés des impôts d'Etat ; ce choix serait inspiré par le principe qui fut mis en œuvre en Allemagne où l'on estime que l'impôt local doit être autant que possible, « le prix d'un service rendu » ; l'application de l'impôt « sur les revenus » aux finances communales (2) s'offre au législateur ; un autre moyen de

(1) Cadoux, *Finances de la ville de Paris*.

(2) Dans ce sens Caillaux, dans l'*exposé des motifs* de son projet de loi sur les taxes locales ; projet actuellement discuté devant la commission (M. Malvy, rapporteur). « On comprend, dit M. Caillaux, qu'on ne puisse se borner à instituer des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu puisque l'existence des exemptions à la base et des « abattements » aurait pour résultat de tarir les sources de l'immense majorité des communes rurales »... « Comment les communes équilibreraient-elles leurs budgets. » « Sans entrer dans des détails plus étendus, on conçoit qu'un système consentant des exemptions aussi considérables que l'impôt sur les revenus ne puisse fonctionner que s'il est institué dans un vaste groupement comprenant des revenus de toute importance et de toute nature et qu'il ne soit pas applicable dans toutes ses parties à des groupements plus restreints tels que le département, la commune », ajoute

développer les disponibilités budgétaires consisterait à laisser aux communes le droit de se créer librement des ressources industrielles et commerciales. Ce serait rendre sa pleine capacité juridique à cette personne morale trop théorique, trop inactive, qu'est la commune. Mais ce but lucratif assigné aux communes leur permettrait-il d'augmenter leurs ressources ? C'est là un point essentiel et délicat.

Enfin l'ensemble des garanties offertes aux finances communales réagirait sans doute sur l'esprit public et, inspirant quelque confiance, attirerait aux communes, comme il se fait aux États-Unis, des dons et legs importants, permettrait peut-être même d'attribuer aux communes, qui jouent partiellement dans la formation des fortunes privées le rôle de *milieu économique favorable*, quelque quote-part de nos énormes *droits de succession*. Nous assisterions ainsi à la reconstitution du patrimoine communal, et son indépendance serait dans une certaine mesure mieux assurée par ces « revenus consolidés » que par les ressources-impôts toujours susceptibles de dépression. Dans les pays décentralisés, de nombreuses communes ont trouvé dans les *dons* et *legs* une source précieuse d'enrichissement et par conséquent d'indépendance.

Donner ainsi « plus de pouvoir de dépense » et plus de responsabilités aux communes, ne serait-ce pas animer la vie locale, rendre toute sa force au principe d'élection « matériellement faussé », disait déjà Vivien, et par là ranimer « le zèle public dans l'intérêt général ».

Ces considérations engagèrent Portalis à déclarer que

M. Paul Beauregard dans un *article* sur les « taxes locales » paru dans *Le Monde économique* du 3 avril 1909.

« l'amour de la petite patrie rattacherait à la grande ». Sorte de moralité que Vivien tirait aussi en guise de conclusion de ses *Études administratives* : « La liberté de l'administration, écrit-il, doit contribuer puissamment au *développement de l'esprit public*, cette vertu si rare, si désirable, si féconde. Combien d'hommes ne peuvent s'élever jusqu'au sentiment de la patrie, noble source des dévouements et des sacrifices de l'intérêt individuel. Leurs pensées, si elles ne s'étendent pas si loin, peuvent du moins embrasser la sphère de la commune ; la commune leur fait comprendre le prix de l'intérêt public et les distrait d'un lâche égoïsme ; dans son sein ils obtiennent la récompense de leur zèle, attachent à leur nom la reconnaissance publique, profitent des services rendus par leurs devanciers et lèguent à leurs successeurs le souvenir de leurs propres services. Que l'occasion leur soit donnée d'obtenir ces satisfactions, leurs talents seront voués au pays, et cessant de se tenir enfermé dans les étroites limites d'une bourgade, l'esprit public recevra les généreuses inspirations de l'intérêt national et du patriotisme. »

Vu :

Le Président de la thèse,
M. SAUZET.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

PIÈCES JUSTIFICATIVES

I

Tiré de l'*Ecole des communes* (8^e 407), 2^e année 1833, *in fine*.

Note dictée par Bonaparte à son frère Lucien, alors ministre de l'intérieur, et dans laquelle ce génie extraordinaire a développé, sur les moyens de ramener les *communes* vers un état de prospérité, des vues où l'on retrouve toute la vivacité de son coup d'œil. Les mesures qu'il trace ont sans doute le caractère du temps où il pensait ; mais le plan général qu'il esquisse à grands traits est énergiquement conçu et vigoureusement exprimé. Les grandes leçons que contient ce document méritent d'être méditées ; s'il n'appartient réellement à la dictée de Napoléon, il offre du moins beaucoup d'analogie avec sa manière.

Note de Napoléon sur les communes, dictée à son frère Lucien Bonaparte alors ministre de l'intérieur (1800).

« Si la guerre ne m'était nécessaire je commencerais la prospérité de la France par les communes.

« Il est beaucoup plus simple, pour le constructeur d'une nation, de s'occuper de mille de ses habitants à la fois, que de poursuivre le roman du bien-être individuel de chacun.

« Chaque commune représente en France mille habitants. Travailler à la prospérité de 36.000 communautés, c'est travailler au bonheur de 36 millions d'habitants en simplifiant la question, en diminuant la difficulté de tout ce qu'établit de différence le rapport de 36.000 à 36 millions.

« C'est ainsi que Henri IV entendait faire lorsqu'il parlait de sa poule au pot : autrement il n'eût dit qu'une sottise. Le ministre de l'intérieur portera une attention particulière aux idées suivantes :

« Avant la Révolution, la commune appartenait aux seigneurs et aux prêtres ; le vassal et le paroissien n'avaient point de chemins de communication ; leurs vaches et leurs moutons point de fossés ni de prés pour pâture.

« Depuis 1790, qui a brusquement et justement arraché de la propriété du seigneur féodal ce droit commun de marcher et de paître, chaque municipalité est devenue, sous la protection des lois générales, une véritable personne ayant droit de posséder, d'acquérir, de vendre et de faire au profit de la famille municipale, tous les actes de nos codes.

« Ainsi, par cette grande et nationale pensée, la France s'est trouvée subitement divisée en 36.000 individualités, dont chacune s'est trouvée appelée à éprouver tous les besoins du *propriétaire*, qui consistent à agrandir son domaine, à améliorer ses produits, à accroître ses revenus, etc., etc...

« Le germe de la prospérité de la France était donc là. Voici comment il n'y a pas eu pour ce germe de développement possible :

« C'est que l'intérêt personnel du propriétaire veille sans cesse, fait tout fructifier ; au contraire, l'intérêt de com-

munauté est de sa nature somnifère et stérile : l'intérêt personnel n'exige que de l'instinct ; l'intérêt de communauté exige de la vertu, elle est rare.

« Depuis 1790, les 36.000 communes représentent en France 36.000 orphelines, héritières des vieux droits féodaux, filles délaissées ou pillées depuis dix ans par les tuteurs municipaux de la Convention et du Directoire.

« En changeant de maires, d'adjoints et de conseillers de communes, elles n'ont guère fait en général que changer de mode de brigandage ; on a volé le chemin vicinal, on a volé le sentier, on a volé les arbres, on a volé l'église, on a volé le mobilier de la commune, et on vole encore sous le flasque régime municipal de l'an VIII.

« Que deviendraient les communes si un tel régime subsistait dix ans encore ? (1) Ce ne seraient plus que des héritières endettées, obérées, sollicitant l'aumône de l'habitant au lieu de la protection et du secours qu'elles lui doivent ; ayant vendu on engage, comme les mauvais sujets de famille, jusqu'à leurs dernières hardes, et ne pouvant plus même vivre d'emprunts qu'on leur refuserait.

« Chacun craindrait d'aller établir son domicile dans la commune endettée, où il n'aurait à attendre que charges et impôts de toute nature, sous la forme de mendicité, de souscriptions, de cotisations, de contributions extraordinaires, etc.

« La commune doit être attractive de la population, elle en serait répulsive.

(1) Il y a longtemps que le régime de spoliation a cessé ; mais l'indifférence municipale est grande encore, et la situation des communes bien embarrassée. Il est sans doute temps qu'une bonne loi d'attributions agissant concurremment avec une loi d'instruction primaire, vienne aider au développement de la prospérité des 36.000 communes (*Note des rédacteurs*, 1833).

« Le premier devoir d'un ministre de l'intérieur est d'arrêter un tel mal qui porterait la gangrène dans ces 36.000 membres du grand corps social.

« La première condition lorsqu'on veut arrêter un grand mal, c'est bien d'en constater la gravité et les circonstances.

« Ainsi le ministre de l'intérieur commencera par faire établir un inventaire général de la situation de 34 000 communes de France.

» Cet inventaire a toujours manqué.

« Voici les principaux faits qu'on inventoriera.

« On fera trois classes :

« Communes endettées (1) ;

« Communes au courant ;

« Communes ayant des ressources disponibles.

« Les deux dernières classes forment le plus petit nombre ; il n'est point pressé de s'occuper de celles-là.

« La question est de mettre au courant les communes endettées. »

II

Exemple destiné à montrer comment la jurisprudence ne paraît pas [¶] favorable aux tentatives d'économie que pourraient essayer de réaliser certains conseils municipaux sur quelque chapitre du budget communal ; ici, sur la dépense fort lourde concernant les frais de bureau, Cf. 2^e partie de notre travail : Enumération partielle des dépenses obligatoires, § 2 de l'article 136 de la loi de 1884.

(1) Note de Napoléon. « Toute municipalité qui est obligée de s'imposer extraordinairement est une commune endettée, »

Recours au Conseil d'Etat de la Ville de Paris en 1907.

Extrait du rapport de M. C. Rousset au Conseil municipal de Paris 1907.

FRAIS FIXES ET TRAVAUX SUPPLÉMENTAIRES.

La question des frais fixes et des travaux supplémentaires a été longuement débattue devant nous.

Nous vous rappellerons que nous n'avons jamais cherché qu'à amener l'administration à nous fournir les moyens d'apprécier et de récompenser, d'accord avec elle, les mérites exceptionnels de ses agents. Après avoir, de 1896 à 1900, consulté le conseil sur l'attribution de ces indemnités à tel ou tel fonctionnaire, et créé une procédure qui ne rendait pas notre droit de contrôle tout à fait illusoire, l'administration, depuis 1900, refuse et s'obstine à refuser toute justification dans sa manière d'attribuer et de répartir les crédits mis à sa disposition. En demandant l'avis du conseil, l'administration n'aurait certainement pas créé des situations que nous considérons comme irrégulières parce qu'inexplicables et inexpliquées.

Faut-il rappeler que, le 31 décembre 1904, M. le préfet nous assurait que « *pour l'avenir, il n'éprouvait aucune difficulté à répéter qu'il soumettrait les cas, par espèces, au conseil municipal* ». Pourquoi n'a-t-il pas tenu simplement sa promesse ?

D'ailleurs, les frais fixes et les travaux supplémentaires sont des dépenses d'un caractère si aléatoire qu'ils ne sont pas exempts d'appréciations plutôt sévères de la part même de ceux qui sont appelés à en bénéficier. En 1904, les expéditionnaires, dans une brochure qui nous fut pré-

sentée à l'appui de leurs revendications, reconnaissent que *les travaux supplémentaires étaient irréguliers, que les sommes mises à la disposition des chefs étaient presque toujours arbitrairement réparties, qu'ils sont une cause d'instabilité dans les services*. A leur tour, les chefs et rédacteurs, dans leur pétition du 5 décembre 1907, n'hésitent pas à déclarer *qu'il ne leur déplairait pas de voir moins âpre la lutte pour les frais fixes*, et voudraient que les crédits répartis sur quelques-uns profitassent à tous.

Cette question des frais fixes et des travaux supplémentaires n'est pas encore résolue ; vous n'avez pas oublié, en effet, que le 31 décembre 1906, vous avez, par deux votes successifs, décidé une réduction de principe de 100.000 fr. sur les crédits réclamés à ce titre par l'administration. Un décret du 28 février suivant, frappant de nullité votre décision, inscrivait d'office au budget les crédits refusés ou plutôt mis en réserve. Sur la proposition de notre collègue M. Ménard, vous avez, le 11 mars dernier, et à l'unanimité de 7/4 votants, pris la délibération suivante :

Le Conseil,

Délibère :

M. le préfet de la Seine est invité à se pourvoir devant le Conseil d'Etat en vue d'obtenir l'annulation du décret du 28 février 1907, qui a rétabli d'office au budget de la ville de Paris (exercice 1907) une somme de 100.000 francs, pour indemnités de personnel (frais fixes et heures supplémentaires) ; ladite somme considérée à tort comme faisant partie des dépenses ayant un caractère obligatoire.

Le bureau du conseil municipal est invité à transmettre cette délibération à M. le ministre de l'intérieur.

A la suite de votre délibération, un recours pour abus de pouvoir a été formé devant le Conseil d'Etat ; nous avons

tenu à mettre sous vos yeux le texte du mémoire déposé par l'avocat chargé de suivre cette affaire, mémoire où cette question de frais fixes et des indemnités pour travaux supplémentaires est lumineusement exposée et résumée avec une précision que nous n'aurions jamais su lui donner.

Voici ce mémoire :

MÉMOIRE POUR LA VILLE DE PARIS.

Faits.

Le projet de budget soumis au conseil municipal de Paris par l'administration préfectorale pour l'année 1907 comprenait, à l'article 3 du chapitre 4 des dépenses, un crédit de 1.391.964 francs, pour indemnités au personnel intérieur, au personnel technique et au personnel extérieur de la préfecture de la Seine. Ce crédit était destiné, à concurrence de 673.860 francs, à rémunérer des travaux supplémentaires effectués par les agents subalternes et, à concurrence de 558.435 francs, à allouer, sous le nom de « frais fixes », des indemnités forfaitaires à un certain nombre de chefs et de sous-chefs de bureau. Le crédit ainsi demandé était en augmentation de 600 francs pour les travaux supplémentaires et de 30.540 francs pour les frais fixes sur les chiffres correspondants du budget de 1906.

Les propositions de l'administration préfectorale allaient à l'encontre d'une délibération du conseil municipal du 31 décembre 1895, d'après laquelle les employés nommés postérieurement à cette date aux grades de sous-chef, de chef de bureau et de chef de service ne pourraient recevoir ni indemnités, ni frais fixes, à l'exception des indemnités de caisse.

Afin d'assurer l'exécution de cette mesure, le conseil municipal avait pris, le 29 décembre 1905, une nouvelle délibération portant que « les indemnités allouées à titre de frais fixes au personnel de la préfecture de la Seine ne peuvent être attribuées sur états annexés aux rapports budgétaires, ni sous une autre forme, mais seulement par délibération spéciale et sur mémoire justificatif et qu'elles ne sont pas transmissibles ni à l'emploi par la personne, ni à la personne par l'emploi ».

Or, en fait, les agents promus depuis la délibération du 29 décembre 1905 ont conservé les mêmes frais fixes que leurs prédécesseurs, sans que le conseil municipal ait été appelé à statuer sur leur cas et le total des frais fixes afférents aux emplois qui ont fait ainsi l'objet de mutations au cours de l'année 1906 s'est élevé à 40.500 francs.

En conséquence, le conseil municipal, dans sa séance du 31 décembre 1906, a réduit de 40.000 francs le crédit proposé pour l'allocation des frais fixes. En outre, il a estimé que la demande de crédit pour travaux supplémentaires n'était pas suffisamment justifiée et il lui a fait subir également une réduction de 60.000 francs. Il a ainsi ramené de 1.391.964 francs à 1.291.964 francs, l'ensemble du crédit relatif aux indemnités payables au personnel.

M. le préfet de la Seine l'ayant, au cours de la même séance, invité à délibérer à nouveau sur cet objet, le conseil a persisté dans sa décision. Mais par décret de M. le Président de la République, en date du 28 février 1907, une somme de 100.000 francs, pour indemnités au personnel, a été inscrite au budget de la ville de Paris en sus des 1.197.814 francs votés pour cet objet par le conseil municipal.

C'est contre ce décret que M. le préfet de la Seine a

formé un recours, en exécution d'une délibération du conseil municipal de Paris du 11 mars 1907 l'invitant à se pourvoir devant le Conseil d'État à l'effet d'obtenir l'annulation dudit décret.

Discussion.

L'inscription d'office d'un crédit quelconque au budget d'une commune ne peut être légalement justifiée qu'autant qu'il s'agit de pourvoir à une dépense obligatoire. Peut-on faire rentrer sous cette qualification les frais fixes et les indemnités pour travaux supplémentaires ? Pour résoudre cette question, il convient tout d'abord d'établir une distinction entre ces deux catégories de dépenses.

I. — En ce qui concerne la rémunération des travaux supplémentaires, s'il s'agit là d'une dépense extraordinaire, dont le caractère obligatoire n'est pas plus contestable que celui des frais de bureau auxquels elle se rattache, il faut reconnaître que, l'importance des travaux à effectuer chaque année étant impossible à déterminer exactement à l'avance, le crédit destiné à les rémunérer ne peut être qu'un crédit de prévision, établi d'après des données forcément approximatives.

Si donc le conseil municipal avait refusé toute allocation pour cet objet, il pourrait y avoir lieu à l'inscription d'office d'un crédit, calculé d'après la moyenne des dépenses analogues effectuées pendant les trois années précédentes, conformément à la règle établie par l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 pour les dépenses annuelles et variables.

Mais, en fait, le conseil s'est borné à réduire de 60.000 francs le crédit proposé de 673.860 francs, parce qu'il estimait ce chiffre supérieur aux dépenses probables

à effectuer pour travaux supplémentaires. En diminuant ainsi de moins d'un dixième le crédit afférent à une dépense essentiellement variable, le conseil municipal n'a fait qu'un usage légitime de ses pouvoirs de contrôle et l'on ne peut dire qu'il se soit refusé à pourvoir à une dépense obligatoire.

A supposer qu'il ait fait une évaluation insuffisante des dépenses pour travaux supplémentaires en 1907, c'est par une demande de crédit supplémentaire que l'administration pourra pourvoir à cette insuffisance et qu'il n'y a pas lieu de recourir, dès à présent, à la procédure de l'inscription d'office.

II. — En ce qui concerne les frais fixes, le conseil municipal ne pourrait, il est vrai, sans empiéter sur le domaine de l'administration active, émettre la prétention de fixer lui-même l'allocation de chaque employé. Mais contrairement à une allégation apportée au nom de l'administration préfectorale dans la séance du 31 décembre 1906, le conseil municipal n'a pas cherché ce résultat en réduisant de 40.000 francs le crédit proposé. Le conseil municipal s'est préoccupé simplement d'assurer l'exécution de sa délibération du 31 décembre 1895, par laquelle il avait décidé la suppression des frais fixes pour les employés supérieurs nommés postérieurement à cette date, sauf à l'administration à demander un crédit spécial toutes les fois qu'elle voudrait introduire une dérogation à cette règle.

Aussi la réduction a-t-elle porté uniquement sur des employés qui n'avaient plus droit aux frais fixes, puisqu'ils avaient été nommés à leur grade actuel au cours de l'année 1906.

Il reste ainsi à examiner si la réduction ainsi opérée

peut être considérée comme s'appliquant à une dépense obligatoire.

Ce caractère appartient, sans doute, au traitement des employés municipaux. On a prétendu que les frais fixes ne seraient qu'une forme particulière et un supplément de traitement. Mais précisément le conseil municipal (à tort ou à raison) a, par sa délibération du 31 décembre 1895, proscrit pour l'avenir cette forme de rémunération. Et l'administration préfectorale, loin de critiquer cette manière de voir, l'a consacrée par l'arrêté du 8 juillet 1896 qui a fixé le cadre et les traitements du personnel de la préfecture conformément aux vues du conseil municipal. Dans aucun passage de cet arrêté, il n'est question de frais fixes, venant s'ajouter aux traitements de certains employés.

En votant un crédit suffisant pour allouer à tous les agents les traitements auxquels ils ont droit d'après cet arrêté organique, le conseil municipal a donc pourvu à la rémunération du personnel municipal, dans la mesure où cette rémunération constitue une dépense obligatoire.

L'allocation supplémentaire de frais fixes, c'est-à-dire de gratifications spéciales à certains employés, ne peut être, dans ces conditions, qu'une dépense facultative que le conseil municipal se réservait, d'ailleurs, d'approuver sur justifications spéciales. Il n'appartient pas à l'autorité supérieure de pourvoir à cette dépense au moyen d'une inscription d'office, alors surtout que le crédit voté par le conseil municipal est suffisant pour permettre aux employés qui touchaient antérieurement des frais fixes de les conserver jusqu'à leur promotion à un autre emploi.

III. — Très subsidiairement et à supposer que les frais fixes puissent être considérés comme une dépense obliga-

toire, ils ne pourraient faire l'objet d'une inscription d'office que pour la somme inscrite de ce chef aux budgets précédents.

Or, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, le crédit demandé pour frais fixes en 1907 était supérieur de 30.540 francs au crédit correspondant du budget de 1906. Cette augmentation de dépenses, pour être considérée comme obligatoire pour la ville, aurait dû, tout au moins être justifiée par la création régulière d'emplois nouveaux, comportant l'allocation de frais fixes d'après les règlements administratifs.

Il est évident, en effet, que, si l'administration supérieure avait la faculté de majorer indéfiniment les dépenses obligatoires pour les communes, le contrôle financier du conseil municipal deviendrait purement illusoire.

Dans ce système subsidiaire, l'inscription d'office, en ce qui concerne les frais fixes, n'aurait donc pu valablement porter que sur la somme de 9.460 francs représentant la différence entre la réduction de 40.000 francs opérée par le conseil municipal et celle de 30.540 francs qui, représentant une augmentation de crédit sur le chiffre inscrit au précédent budget, ne constituait certainement pas une dépense obligatoire, à défaut de la création de nouveaux emplois.

On objecterait vainement qu'une commune n'est pas recevable à discuter la quotité de la somme mise à sa charge par un décret (Conseil d'État, 9 août 1889, *Rec.*, p. 963). Ainsi que l'arrêt précité en fait expressément la réserve, cette discussion serait recevable si la commune avait à faire valoir à l'appui un moyen d'excès de pouvoir. Or, dans l'espèce, il se rencontre précisément un excès de pouvoir, qui consiste à imposer à la ville de Paris pour le

traitement de ses agents une augmentation de dépense qui n'est pas justifiée par la création de nouveaux emplois.

Par ces motifs et tous autres à déduire ultérieurement ou suppléer au besoin :

L'exposante persiste dans les conclusions de son recours.

Nous appuyant sur cette argumentation, qui nous paraît irréfutable et qui nous laisse espérer que le Conseil d'Etat nous donnera gain de cause, nous concluons aujourd'hui et toujours, que les dépenses pour indemnités non soumises à retenue, comme les traitements, ne sauraient constituer une *dépense obligatoire*, mais bien une *dépense facultative* sur le quantum et la répartition de laquelle nous avons un droit absolu de contrôle.

Aussi, nous vous demanderons tout à l'heure de confirmer et de renouveler votre décision de l'an dernier pour bien montrer votre volonté formelle de ne laisser porter aucune atteinte aux prérogatives de contrôle qui nous appartiennent légalement.

CONSEIL D'ÉTAT

DÉCISION DU 3 JUILLET 1908.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS :

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

Sur le rapport de la section du contentieux :

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par la ville de Paris agissant poursuites et diligences du préfet de la Seine, autorisé à cet effet par une délibération du conseil municipal en date du 11 mars 1907, la dite requête et le dit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 23 avril et 30 octobre

1907, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil *annuler pour excès de pouvoir un décret en date du 28 février 1907, qui a inscrit d'office au budget de la ville, pour l'exercice 1907, une somme de 100.000 francs à l'effet de compléter le crédit de 1.197.814 francs voté par le conseil municipal pour indemnités allouées au personnel de la Seine à titre de frais fixes et de rémunération de travaux supplémentaires*, et subsidiairement réduire de 100.000 à 69.460 francs du crédit qui a fait l'objet d'une inscription d'office ;

Ce faire, attendu que, en ce qui concerne le crédit afférent aux indemnités pour travaux supplémentaires, le conseil municipal n'a nullement contesté le caractère obligatoire de la dépense, mais a simplement voulu ramener le montant du crédit proposé par l'administration au chiffre de 613.860 francs, somme suffisante pour couvrir la dépense à effectuer de ce chef ; attendu, d'autre part, en ce qui concerne la somme de 40.000 francs, inscrite d'office au budget de 1907 pour allocation de frais fixes, que si le conseil municipal n'avait pas le droit de fixer lui-même la rémunération de chaque employé, il lui appartenait d'assurer à la fois le respect de ses propres délibérations et de l'arrêté préfectoral du 8 juillet 1896 qui refusent au personnel, notamment aux chefs et sous-chefs de bureau nommés à compter du 1^{er} janvier 1896, toute rémunération accessoire sous forme de frais fixes ; que dans ces limites, la dépense inscrite sous la rubrique « frais fixes » n'avait nullement le caractère obligatoire, et qu'il appartenait seulement à l'administration préfectorale, en cas d'insuffisance du crédit voté, de saisir le conseil municipal d'une demande de crédit supplémentaire en vue de l'allocation de frais fixes, à un plus grand nombre d'employés de la préfecture de la Seine :

Vu le décret attaqué ;

Vu les observations présentées par le ministre de l'intérieur, en réponse à la communication qui lui a été donnée du pourvoi, les dites observations enregistrées comme ci-dessus le 31 janvier 1908, et tendant au rejet du dit pourvoi par les motifs que, d'une part, le caractère obligatoire des dépenses dont s'agit a été reconnu par le conseil municipal lui-même en ce qui concerne les frais fixes ; que, d'autre part, ainsi qu'il résulte de la délibération du 11 mars 1907, le conseil municipal n'a pas eu l'intention de contester la quotité des dites dépenses ; que, dès lors, la seule question litigieuse est celle de savoir *si le conseil municipal a le droit de déterminer lui-même le chiffre de la rémunération de chaque employé de la préfecture, ou si cette prérogative ne fait pas partie des attributions essentielles de l'administration centrale* ; que la solution ne saurait être douteuse en présence de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 ; qu'il appartient au préfet de la Seine, chef responsable de l'administration, de fixer les chiffres de traitement du personnel de la préfecture :

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la loi du 18 juillet 1837, art. 30 et 39 ; vu la loi du 24 juillet 1867 ; vu la loi du 5 avril 1884, art. 168 ;

Où le maître des requêtes en son rapport, l'avocat de la ville de Paris en ses observations, M. Saint-Paul, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté, que les frais fixes, de même que les dépenses de travaux supplémentaires ont pour objet d'indemniser le personnel du travail effectué en dehors des heures réglementaires ; qu'ils constituent dès lors,

aux termes de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837 en leur qualité de frais de bureau des dépenses obligatoires ;

Mais considérant que le crédit unique de 1.391.964 francs inscrit au chapitre IV, article 3 du budget de la ville de Paris pour 1907 comprenait à la fois le crédit afférent aux frais fixes et celui qui avait trait à la rémunération des travaux supplémentaires ; que les deux sortes de dépenses dont s'agit, ayant un caractère variable devaient être évaluées d'après la moyenne des trois dernières années ; qu'il ressort des documents versés au dossier, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté, que le crédit en question était supérieur à cette moyenne ; qu'ainsi la ville de Paris est fondée à demander l'annulation du décret portant inscription à son budget pour 1907, d'une somme de 100.000 francs en tant que cette somme, jointe au crédit voté, excède la moyenne des trois dernières années ;

Décide :

ART. 1^{er}. — Le décret en date du 28 février 1907 portant inscription d'office au budget de la ville de Paris pour 1907 d'un crédit de 100.000 francs est annulé en tant qu'il a majoré le crédit inscrit au chapitre IV, article 3, d'une somme supérieure à la moyenne des trois dernières années ;

ART. 2. — Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'intérieur. Délibéré dans la séance du 26 juin 1908. Lu en séance publique le 3 juillet 1908.

Le président de la section du Contentieux : A. CHANTE-GRELLET.

Le secrétaire du contentieux : WOLSKI.

Le maître des requêtes rapporteur : G. GUILLEMOT.

DÉCRET DU 6 AOÛT 1908.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de l'intérieur ; .

Vu la délibération en date du 30 décembre 1907 par laquelle le conseil municipal de Paris refuse d'inscrire au budget de la ville pour 1908 un crédit de 100.000 francs destiné à faire face au paiement des dépenses de frais fixes, permanences et travaux extraordinaires ;

Le mémoire du même jour par lequel le préfet de la Seine met le conseil municipal en demeure, conformément aux dispositions de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 de délibérer à nouveau sur cette affaire ;

La délibération du même jour rejetant l'allocation demandée ;

Les lois du 18 juillet 1837, articles 30 et 39 ; 24 juillet 1867 et 5 avril 1884, article 168, n° 15,

Décète :

ART. 1^{er}. — Il sera inscrit d'office au budget de la ville de Paris (Seine) : Exercice 1908, chapitre IV, article 3, par prélèvement sur le chapitre XXIII, article unique, une somme de 93.101 fr. 59 de façon à porter le crédit total de cet article à 1.388.655 fr. 59, chiffre égal à la moyenne des dépenses constatées pendant les trois derniers exercices.

ART. 2. — Le président du conseil, ministre de l'intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 6 août 1908.

Signé : FALLIÈRES.

III

Voici les chiffres concernant les recettes ordinaires, dépenses ordinaires, le produit des centimes additionnels, le classement des communes d'après la quotité de leurs centimes additionnels, les dettes des communes, fournis par le dernier volume des publications officielles intitulées : *Situation financière des communes de France et d'Algérie*.

RECETTES ORDINAIRES

ANNÉES	FRANCE ENTIÈRE	PARIS	AUTRES COMMUNES
	fr.	fr.	fr.
1899.....	763.882.287	304.372.669	459.509.618
1900.....	794.120.672	321.221.758	472.898.914
1901.....	794.311.062	310.950.716	483.360.346
1902.....	806.244.021	313.635.214	492.608.807
1903.....	815.485.482	316.514.254	498.971.228
1904.....	827.760.323	322.166.868	505.593.455
1905.....	846.983.405	330.910.269	516.073.136
1906.....	879.300.466	364.873.910	514.426.556
1907.....	896.482.313	354.019.970	542.462.343
1908.....	912.087.932	354.066.476	558.021.456

DÉPENSES ORDINAIRES

ANNÉES	FRANCE ENTIÈRE	PARIS	AUTRES COMMUNES
	fr.	fr.	fr.
1899.....	730.388.665	304.372.669	426.015.996
1900.....	761.164.105	321.221.758	439.942.347
1901.....	762.178.802	310.950.716	451.228.086
1902.....	772.555.066	313.635.214	458.919.852
1903.....	784.575.915	316.514.254	468.061.661
1904.....	795.390.645	322.166.868	473.223.777
1905.....	815.963.974	330.910.269	485.053.705
1906.....	838.398.942	364.873.910	473.525.032
1907.....	865.949.527	354.019.970	511.929.557
1908.....	880.859.087	354.066.476	526.792.611

Produit des centimes additionnels (col. 8, 9 et 10). — D'après les budgets primitifs de 1908, le produit des centimes additionnels de toute nature s'élève à la somme de 242.724.309 francs, ainsi divisée :

Centimes ordinaires et spéciaux	120.400 177 fr.
Centimes extraordinaires.	122.324.132 »
Ensemble.	<u>242.724.309 fr.</u>
En 1907 ce produit était de	236.640.689 »
Soit pour 1908, une différence	
en plus de.	<u>6.083.620 fr.</u>

Qui se répartit ainsi qu'il suit entre les centimes ordinaires et extraordinaires :

Centimes ordinaires en plus	1.259.312 fr.
Centimes extraordinaires en plus	4.824.308 »
Total égal.	<u>6.083.620 fr.</u>

Classement des communes (col. 13 à 17). — Le classement des communes d'après la quotité de leurs centimes additionnels, fait ressortir par rapport à 1907, les différences ci-après :

2.963 communes imposées de moins de 15 centimes, au lieu de 2.933, soit une augmentation de 30 communes ;

5.328 communes imposées de 15 à 30 centimes, au lieu de 5.411, soit une diminution de 83 communes ;

8.569 communes imposées de 31 à 50 centimes, au lieu de 8.460, soit une augmentation de 109 communes ;

12.959 communes imposées de 51 à 100 centimes, au lieu de 13.004, soit une diminution de 45 communes ;

6.401 communes imposées au-dessus de 100 centimes, au lieu de 6.407, soit une diminution de 6 communes.

Le tableau ci-dessous fait connaître le mouvement de la dette depuis 1899, pour Paris et les autres communes.

ANNÉES	FRANCE	PARIS	AUTRES
	ENTIERE		COMMUNES
	fr.	fr.	fr.
1899 (dette au 31 mars 1898).	3.682.314 351	2.214.073.721	1.468.240.630
1900 (dette au 31 déc. 1899).	3.881.352.204	2.387.216.295	1.494.135.909
1901 (— 1900).	3.848.973.478	2.357.187.661	1.491.785.817
1902 (— 1901).	3.838.591.110	2.327.895.570	1.510.695.540
1903 (— 1902).	3.834.103.182	2.297.698.891	1.536.404.291
1904 (— 1903).	3.831.404.979	2.266.579.093	1.564.825.886
1905 (— 1904).	3.992.299.671	2.425.072.293	1.567.227.378
1906 (— 1905).	4.082.010.198	2.493.967.811	1.588.042.387
1907 (— 1906).	4.060.007.024	2.456.261.292	1.603.745.732
1908 (— 1907).	4.166.201.277	2.522.037.502	1.644.163.775

IV

Voici à titre d'exemple, d'après Béquet (*Traité de la commune*), note sous le n° 3328, la nomenclature à peu près complète des dépenses communales pour une ville de moyenne importance.

DÉPENSES ORDINAIRES.

§ 1^{er}. — *Administration communale.*

Traitement du secrétaire et des employés de la mairie.

Gages des garçons de bureau et du concierge.

Habillement du concierge et des garçons de bureau.

Frais de bureau.

Chauffage.

Abonnement au *Bulletin des lois*.

Abonnement au *Journal officiel* (édition des communes).

Registres de l'état civil.

Impressions et abonnements divers.

Confection et renouvellement des matrices générales des rôles des contributions directes.

Timbres des mandats de paiement.

Remises au receveur municipal.

Services de police.

Salaires des gardes champêtres.

Habillement des appariteurs et gardes champêtres.

Salaires du gardien du cimetière.

Frais de constatation des décès.

Frais de perception dans les halles, foires, marchés et abattoirs.

Frais de perception des droits de stationnement sur la voie publique.

Traitement de l'agent voyer communal.

§ 2. — *Administration de l'octroi.*

Personnel.

Gratifications.

Location des bureaux.

Entretien des bureaux.

Entretien du mobilier et du matériel.

Chauffage et éclairage des bureaux.

Frais d'impression et de bureau.

Menus frais.

Indemnité à la régie des contributions indirectes pour frais d'exercice chez les habitants.

Habillement des employés.

Frais de procédure en matière d'octroi.

Restitution des droits indûment perçus.

§ 3. — *Voirie en dehors des chemins vicinaux.*

Entretien des chemins ruraux, par application :

1° Du produit des centimes spéciaux ou des prestations rachetées en argent ;

2° De subventions en particulier ;

3° De prélèvements sur les recettes ordinaires de la commune.

Prestations fournies en nature pour les chemins ruraux.

Frais de confection des rôles de prestations.

Entretien du pavé des rues.

Salaire des cantonniers.

Entretien des ponts communaux.

Entretien des promenades publiques et plantations communales.

Eclairage des voies publiques.

Entretien des appareils d'éclairage.

Enlèvement des boues et balayage.

Curage des cours d'eau, aqueducs, égouts.

Entretien des plans d'alignement.

Acquisition de terrains par suite d'alignement.

Entretien des ouvrages servant à la distribution des eaux.

§ 4. — *Dépenses diverses.*

Contribution des biens communaux.

Taxe des biens de main-morte.

Loyer de la maison commune.

Entretien du mobilier de la maison commune.

— et montage de l'horloge.

— des halles, marchés, abattoirs.

— des lavoirs, abreuvoirs, fontaines, puits et mares.

— du cimetière.

— des bâtiments communaux autres que l'église, le presbytère, la mairie, les écoles.

Assurances des propriétés communales contre l'incendie.

Visites des fours et cheminées.

Frais d'actes d'enrôlements volontaires.

Aliénés.

Enfants assistés.

Frais de confection des rôles de la taxe sur les chiens.

Indemnité au percepteur pour sa participation à la confection des états matrices, des rôles de la taxe sur les chiens.

Vidanges des fosses des bâtiments communaux.

Honoraires d'architectes pour règlement de mémoires.

Location du bureau télégraphique.

Frais de casernement.

§ 5. — *Pompiers.*

Loyer, entretien, chauffage, etc... du corps de garde.

Entretien du mobilier.

Solde des tambours et clairons.

Indemnité à l'instructeur.

Assurance ou secours et pensions en faveur des sapeurs-pompiers blessés, de leurs veuves et de leurs enfants.

Habillement et équipement.

Frais de registres, livrets, papiers, etc...

Frais de déplacement, indemnités, gratifications.

Rachat de la prestation individuelle des pompiers.

Loyer et entretien de la remise des pompes.

Entretien des pompes et accessoires.

Subvention à la caisse des retraites des sapeurs-pompiers.

§ 6. — *Service de charité.*

Secours au bureau de bienfaisance.

Subvention à la caisse des écoles.

Secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale.

Frais de route aux indigents et transport des malades aux hôpitaux.

§ 7. — *Rentes et pensions.*

§ 8. — *Instruction primaire.*

Traitement des instituteurs, institutrices, directrices et sous-directrices d'écoles maternelles.

Gage des femmes de service des écoles maternelles.

Indemnités de logement.

Location d'écoles.

Impressions.

Indemnités pour cours d'adultes.

Entretien des bâtiments scolaires.

Entretien du mobilier.

Fourniture et livres classiques pour élèves.

Prix et récompenses aux élèves.

Chauffage des écoles.

Eclairage des écoles.

Traitement du maître de chant.

— du professeur de dessin.

— — de gymnastique.

Gages des concierges des écoles.

Entretien de la bibliothèque scolaire.

§ 9. — *Chemins vicinaux.*

Entretien des chemins vicinaux ordinaires par application :

1° Du produit des centimes ordinaires spéciaux ;

2° Du produit des prestations rachetées en argent ;

3° Du produit des centimes extraordinaires spéciaux ;

4° De subventions de particuliers.

5° De subsides du département.

6° De prélèvement sur les recettes ordinaires de la commune.

Prestations fournies en nature.

Frais de confécution des rôles de prestation.

Salaires des cantonniers des chemins vicinaux.

Contingent communal pour l'entretien des chemins vicinaux de grande communication.

Acquisition de terrain par suite d'alignement.

§ 10. — *Service de l'église.*

Indemnité de logement du curé ou du desservant.

Supplément de traitement.

Traitement du vicaire.

Secours à la fabrique.

Entretien de l'église.

— du presbytère.

§ 11. — *Frais de perception des impositions communales.*

Emploi du produit des trois centimes pour frais de perception des impositions communales.

Frais d'expertise à la suite de réclamations en matière de contributions directes (avance à faire par la commune).

§ 12.

Fêtes publiques.

Dépenses imprévues.

§ 13. — *Traitement du receveur municipal.*

Dépenses extraordinaires.

§ 1^{er}. — *Amortissement d'emprunts. — Placement de capitaux.*

§ 2. — *Acquisition et échange d'immeubles.*

§ 3. — *Travaux de grosses réparations.*

§ 4. — *Constructions et travaux neufs.*

Construction d'établissements et édifices communaux.

Pavage et assainissement des rues.

Mise en état de viabilité des chemins vicinaux.

V

Voici à titre de document, et pour montrer comment la question de la décentralisation communale a été comprise en ces dernières années, les exposés des motifs ou textes des diverses propositions de lois déposées sur le bureau de la Chambre des députés :

1^o Proposition Siegfried, 1906, délai d'approbation des décisions des conseils municipaux.

2^o Proposition Louis Martin et Defontaine, 1906, concernant l'organisation de l'administration départementale et cantonale et la suppression de la tutelle administrative.

3^o Proposition de Castelneau et quelques-uns de ses collègues, 1909.

N° 381, CHAMBRE DES DÉPUTÉS (9^e LÉGISLATURE),

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1906.

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1906.

PROPOSITION DE LOI

relative à la décentralisation communale.

(Renvoyée à la Commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation), présentée par M. Jules SIEGFRIED, député.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

Messieurs,

Tout le monde, à très juste titre, réclame la décentralisation. Il est certain que la situation actuelle n'est pas tolérable. Un système qui soumet les affaires, même les plus urgentes, à une instruction qui dure quelquefois plusieurs années, mérite toutes les critiques que, du reste, on ne lui a pas ménagées, et s'il y a lieu de s'étonner d'une chose, c'est que la France ne soit pas encore parvenue à s'en affranchir. Préjudiciable à l'État lui-même, elle l'est bien davantage encore pour les collectivités sur lesquelles s'exerce sa tutelle, particulièrement pour les communes dont la vitalité est si active et pourrait être si féconde. La décentralisation sera l'œuvre de la législature de 1906, que ne sauraient satisfaire les améliorations de détail, et dont le rôle sera de résoudre, par des décisions de principe, les problèmes essentiels.

La décentralisation ne doit pas être confondue avec la simplification. Désirable en elle-même, celle-ci ne saurait

suffire : diminuer les formalités, supprimer les rouages jugés inutiles et par conséquent nuisibles, modifier les compétences, ce n'est pas donner la liberté. Or, la liberté, voilà ce dont les communes, dont nous nous préoccupons ici tout spécialement, ont l'impérieux besoin. La commune, on le sait, est par excellence l'association nécessaire ; elle a précédé l'État, et si jamais l'État venait à disparaître, elle lui survivrait. Voulons-nous dire par là que les communes peuvent avoir le droit de s'isoler et d'agir à leur guise, de prendre sans contrôle des décisions inspirées par des passions locales, au mépris des principes et des règles adoptés par la grande association nationale dont elles font partie ? Nullement. Nous admettons parfaitement la tutelle de l'État. Mais cette tutelle peut s'exercer de deux façons : ou bien en paralysant toute initiative, ou bien en usant d'un droit très légitime de surveillance, et de redressement des erreurs et des abus possibles. Il nous semble qu'il n'y a pas à hésiter et que c'est le second procédé qui doit être choisi. Il s'agit simplement de *substituer à la nécessité de l'approbation le droit de suspension et d'annulation des décisions communales*. Le droit d'approbation lui-même peut et doit, à notre avis, être réservé, mais à la condition que *l'approbation sera présumée* à défaut de décision contraire *dans un délai déterminé*. Ce sera le développement logique d'un principe appliqué déjà par les articles 62 et suivants de la loi du 5 avril 1884. Les délais, même en les supposant prolongés par des suspensions qui ne pourraient résulter que de décisions expresses, ne causeraient en aucun cas des retards comparables à ces longues instructions, dont la durée, le plus souvent inexplicable, n'est limitée par aucune règle.

Il n'y aura pas en France de municipalité qui ne soit

profondément reconnaissante de cette réforme. Elle constituera enfin pour les communes cette décentralisation promise depuis plus d'un demi-siècle et qui, jusqu'ici, n'a trouvé nulle part sa véritable réalisation ; notamment dans le décret du 25 mars 1852, dit de « décentralisation », dont les tableaux A, B, C, D n'ont pas été autre chose qu'une nouvelle répartition de signatures. Elle ne sera pas accueillie avec un moindre plaisir par les membres du Parlement, très légitimement dévoués aux intérêts locaux qu'ils représentent, mais dont la tâche principale ne doit pas consister dans la suite des affaires communales et la recherche des dossiers dans les différents ministères.

En conséquence des observations qui précèdent, nous avons l'honneur, Messieurs, de soumettre à votre adoption la proposition de loi ci-après :

PROPOSITION DE LOI.

Article unique. — Dans tous les cas où les décisions des conseils municipaux sont soumises à la sanction de l'autorité supérieure, elles deviendront, à défaut d'approbation expresse, et sauf les cas d'annulation et de suspension, exécutoires de plein droit après l'expiration des délais ci-après déterminés.

Le délai sera d'un mois lorsque l'approbation sera du ressort du préfet ; il sera porté à deux mois lorsque l'approbation devra émaner du pouvoir central, et à trois mois dans les cas où l'avis du Conseil d'Etat est nécessaire.

Ces délais auront pour point de départ le récépissé prescrit par l'article 62 de la loi du 5 avril 1884. Dans les affaires soumises à une enquête publique, ce récépissé sera délivré après la réception du dossier d'enquête.

L'annulation pourra être prononcée par l'autorité investie du droit d'approbation. Les décisions suspensives seront prises par le préfet, soit d'office, soit en exécution des instructions de l'autorité supérieure. La suspension pourra être motivée par l'insuffisance des justifications produites ou par toute autre cause ; elle sera le point de départ d'un nouveau délai et pourra, au besoin, être réitérée.

L'approbation tacite résultant de l'expiration des délais légaux produira les mêmes effets que l'approbation expresse, et elle entraînera la déclaration d'utilité publique dans les cas où celle-ci aura été demandée par la délibération du conseil municipal.

N° 127, CHAMBRE DES DÉPUTÉS (9^e LÉGISLATURE),

SESSION 1906.

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1906.

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'organisation départementale et cantonale et
à la suppression de la tutelle administrative**

(renvoyée à la Commission de l'administration générale),
présentée par MM. Louis MARTIN et DEFONTAINE, députés.

.

TITRE II. — Des conseils cantonaux.

CHAPITRE PREMIER. — *Dispositions générales.*

ART. 48. — Il y a dans chaque canton un conseil cantonal.

ART. 49. — Le commissaire national du département

exerce auprès des assemblées cantonales, par lui-même, ou les fonctionnaires qui lui sont adjoints, les fonctions qu'il exerce auprès des assemblées départementales conformément à l'article 4 ci-dessus.

ART. 50. — Aucun pouvoir n'a le droit de suspendre ou dissoudre un conseil cantonal.

CHAPITRE II. — *De la formation des conseils cantonaux.*

ART. 51. — Les conseillers cantonaux sont élus par tous les électeurs du canton ayant six mois de résidence.

Chaque canton comptant moins de 6.000 habitants élit 15 conseillers. Au-dessus de 6.000 habitants, chaque canton élit un conseiller de plus par 1.000 ou fraction de 1.000 habitants.

L'élection a lieu au scrutin de liste et se fait à la commune.

ART. 52. — Sont éligibles tous citoyens inscrits sur les listes électorales du canton ou justifiant qu'ils avaient droit d'être inscrits sur ces listes avant le jour de l'élection.

ART. 53. — Sont applicables aux conseils cantonaux les règles formulées dans les articles 6 et 17 ci-dessus et relatives aux cas d'inéligibilité, à la durée du mandat, au renouvellement par moitié, au mode de convocation et d'élection, de vérification des pouvoirs et de révocabilité.

CHAPITRE III. — *De la session, des bureaux et des publications.*

ART. 54. — Sont applicables aux conseils cantonaux les dispositions des articles 18 à 25 ci-dessus.

CHAPITRE IV. — *Du comité exécutif.*

ART. 55. — Les conseils cantonaux élisent dans leur sein un comité exécutif.

Ce comité ne peut être composé de moins de trois membres.

ART. 56. — Le président du comité exécutif est élu dans les conditions de l'article 27 ci-dessus.

ART. 57. — Les autres membres du comité exécutif sont élus dans les mêmes conditions. Ils sont spécialement responsables.

Le comité exécutif est collectivement responsable.

ART. 58. — Le comité nomme et révoque tous agents et employés de l'administration cantonale.

ART. 59. — Sont applicables aux conseils cantonaux les dispositions des articles 30 et 22 ci-dessus.

CHAPITRE V. — *Des attributions.*

ART. 60. — Les conseils cantonaux décident par leurs délibérations toutes les affaires d'intérêt cantonal, notamment l'acquisition, l'aliénation, l'échange, le mode de gestion des propriétés cantonales ; l'acceptation ou le refus des dons et legs ; les plans, projets, devis de tous travaux à exécuter sur fonds cantonaux et la désignation des services auxquels ces travaux seront confiés ; les concessions à des associations, compagnies ou particuliers de travaux d'intérêt cantonal ; les actions à intenter ou à soutenir dans l'intérêt du canton ; les transactions intéressant les droits du canton.

ART. 61. — L'établissement, l'assiette, le mode de perception des taxes cantonales sont fixés par les conseils cantonaux.

Ceux-ci ne peuvent, toutefois, établir ni octrois, ni taxes de péages sur les objets en transit.

ART. 62. — Le vote du budget annuel par les conseils cantonaux est définitif.

Les emprunts ne peuvent être contractés qu'après ratification par les électeurs.

ART. 63. — Les conseils cantonaux peuvent créer des établissements hospitaliers et d'enseignement de tout ordre. Ils ont la direction de ces établissements, qui doivent être essentiellement laïques.

ART. 64. — Les conseils cantonaux opèrent la reconnaissance, déterminent la largeur et prescrivent l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication.

ART. 65. — Les conseils cantonaux procèdent à la sous-répartition, entre les communes du canton, du contingent cantonal des contributions directes fixé par le conseil général.

ART. 66. — Si les conseils cantonaux ne procédaient pas à cette sous-répartition, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés d'après les bases de la répartition précédente.

ART. 67. — Les conseils cantonaux sont appelés chaque année à donner leur avis sur les demandes en réduction de contribution formées par les communes. Cet avis est transmis au président du conseil général.

ART. 68. — Les conseils cantonaux sont en outre consultés et donnent leurs avis sur les objets dont suit l'énumération :

a) Changements à apporter aux circonscriptions territoriales intéressant le département, le canton ou les communes en faisant partie ; — projet de translation du chef-lieu de canton ;

b) Création ou suppression d'offices de notaires, avoués, huissiers, commissaires-priseurs et résidence des titulaires ;

c) Création, translation et modification des circonscriptions des bureaux de poste ;

d) Règlements d'administration publique concernant le régime des cours d'eau non navigables dans l'étendue du canton ;

e) Classement, tracé et déclassement des routes nationales et départementales.

ART. 69. — Sont applicables aux conseils cantonaux les dispositions des articles 41 et 42 ci-dessus, relatives à l'exécution des délibérations et aux actions judiciaires intentées contre les cantons.

ART. 70. — Les conseils cantonaux peuvent formuler des avis sur les affaires d'intérêt national ou départemental.

CHAPITRE VI. — *Des intérêts communs à plusieurs cantons.*

ART. 71. — Plusieurs conseils cantonaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise des comités exécutifs, une entente sur les objets d'utilité cantonale et qui intéressent à la fois leurs cantons respectifs.

ART. 72. — Les décisions prises dans ces conférences ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par les conseils cantonaux intéressés.

Dispositions spéciales.

ART. 73. — Dans tous les cas où les membres des conseils d'arrondissement étaient appelés par les lois ou règlements à faire partie de conseils ou comités administratifs, ils seront remplacés par des conseillers cantonaux désignés par leurs collègues.

ART. 74. — Il sera procédé en vertu d'une loi au remaniement des cantons, qui ne pourront comprendre plus de 25.000 habitants.

Les conseils généraux et municipaux seront consultés sur ce remaniement.

ART. 75. — Par mesure particulière, les cantons suburbains du département de la Seine pourront compter jusqu'à 50.000 habitants.

ART. 76. — Lorsqu'une ville fournira à elle seule un ou plusieurs cantons, sans adjonction de communes rurales, le conseil municipal de cette ville fera fonction de conseil cantonal.

N° 2264, CHAMBRE DES DÉPUTÉS (9^e LÉGISLATURE),

SESSION DE 1909.

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 janvier 1909.

PROPOSITION DE LOI

ayant pour objet de modifier les articles 68, 69, 95 (§ 2), 102 (§ 1), 103 (§ 3), 145 (§ 2) et 148 et d'abroger les articles 114 (§ 2) et 138 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale

(renvoyée à la Commission d'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation), présentée par M. L. DE CASTELNAU et quelques autres de ses collègues, députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

Messieurs.

La loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale a réalisé un véritable progrès sur la législation précédente, en ce qui regarde les droits et les franchises de la commune.

Elle l'a néanmoins laissée dans les liens d'une tutelle administrative étroite, des plus gênante parfois, pour les intérêts locaux et l'autonomie de l'administration communale, surtout quand elle est exercée, comme cela n'arrive que trop souvent sous l'inspiration de motifs purement politiques, pour arriver à influencer dans tel ou tel sens une masse électorale, en mettant continuellement sous ses yeux les inconvénients d'une municipalité élue en opposition avec la politique du jour. Il est bon d'ajouter que si ce mal sévit à certaines époques avec plus d'intensité, soit par le fait d'une reprise du système autoritaire dans la direction générale des affaires, soit à raison du tempérament particulier de tel ou tel agent local du pouvoir central, il reste toujours menaçant pour les franchises municipales qu'il ne cesse d'exposer à des risques fâcheux sans parler de l'effet qu'il peut avoir à un moment donné sur la sincérité d'une élection.

La réforme d'un tel régime s'impose ; il est incompatible avec les principes de décentralisation et d'autonomie des pouvoirs élus locaux qui sont à la base même de toute organisation vraiment démocratique. Seules les violations ou les méconnaissances de la loi par les délibérations des conseils communaux, doivent provoquer les entreprises du pouvoir exécutif sur ces actes, sous réserve formelle d'un recours contentieux, toujours ouvert contre elles devant le Conseil d'État. En définitive, c'est l'électeur qui doit surtout rester juge de la gestion de ses intérêts par ceux auxquels il l'a confiée. Il n'est que temps de l'appeler sur ce point à tous les droits de la pleine majorité et de l'émanciper d'une tutelle exercée par un pouvoir éloigné, peu en état d'apprécier de lui-même les intérêts locaux et susceptible de se laisser suggestionner, à cet égard, par

des considérations absolument étrangères au véritable soin des affaires auxquelles il veut pourvoir.

De même, il faut rendre à l'autorité municipale le libre choix, non seulement des employés de ses bureaux, mais encore des préposés à la police locale, sans l'obligation d'attendre, à cet effet, le bon plaisir d'un préfet ou d'un sous-préfet qui ayant, de par la loi actuelle, le droit absolu d'agrément *ad nutum*, peuvent l'exercer, comme il y en a de nombreux exemples, d'une façon tout à fait arbitraire, et arriver à imposer au pouvoir local leurs propres choix en poussant jusqu'aux dernières limites leur EXCLUSIVE. Il suffit que la loi indique les conditions générales que doivent remplir les divers préposés à la police, en limitant, quant à ce, le droit du pouvoir central à l'annulation d'une désignation faite en dehors de ces conditions et toujours sous la réserve d'un recours en cas d'excès.

Les arrêtés pris par le maire en vertu de l'article 94 de la loi municipale ne peuvent être soustraits au contrôle du préfet. Mais, l'arrêté d'annulation ne doit procéder qu'à raison d'un excès de pouvoir ou de la violation d'une loi, d'un règlement assimilé, d'un arrêté préfectoral ou d'un décret légalement faits avec possibilité d'un recours contentieux s'il y échet. Le droit de demander l'annulation des arrêtés du maire pour ces mêmes motifs devant le Conseil d'État doit être reconnu également à tout électeur et à tout autre intéressé.

Enfin, il est bon que les conseils municipaux reçoivent dans leur sphère d'action les attributions financières les plus complètes. La loi du 7 avril 1902 leur a déjà rendu quant à ce une large part de franchise en leur reconnaissant le droit de voter des dépenses jusqu'à la limite des centimes fixés par le conseil général, et en les libérant de

l'entrave qui résultait pour eux des dispositions restrictives des articles 141 et 142 de la loi de 1884.

Il convient d'achever cette œuvre d'affranchissement et de modifier le paragraphe 2 de l'article 145 et l'article 148 de manière à réduire les droits du pouvoir exécutif sur le budget communal au minimum nécessaire à l'effet d'assurer l'obligation pour la commune de satisfaire à ses dépenses légales.

En conséquence, nous avons l'honneur de vous soumettre la proposition de loi suivante :

L'article premier modifie l'article 68 de la loi du 5 avril 1884 en soustrayant au pouvoir d'autorisation du préfet les délibérations des conseils municipaux portant sur les matières énumérées dans cet article.

L'article 2 modifie l'article 69 de la même loi en instituant le recours contre ces délibérations en cas de violation de la loi ou pour les motifs indiqués dans les articles 63 et 64 (même loi).

L'article 3 modifie le paragraphe 2 de l'article 95 (même loi), en limitant le droit d'annulation des arrêtés municipaux pris en vertu de l'article 94 aux seuls cas d'excès de pouvoir, violation de la loi d'un règlement assimilé, ou d'un arrêté ou d'un décret légalement fait.

Les articles 4 et 5, modifiant le paragraphe 1^{er} de l'article 102 et le paragraphe 3 de l'article 103 (loi de 1884), instituent le droit de nomination par le maire des préposés à la police locale sous certaines conditions et limitant quant à ce le droit du pouvoir central.

L'article 6 qui, en abrogeant, libère les conseils municipaux du pouvoir d'autorisation du préfet relativement « aux plans et devis, etc. » est la conséquence de la modification proposée à l'article 68 (loi de 1884).

Il en est de même de l'article 7 relatif à la suppression ou à la diminution des taxes d'octroi. Le droit de tutelle administrative n'est réservé que pour les établissements ou augmentation ou renouvellement de taxes, ou modifications de périmètres, etc., tel en un mot qu'il est prévu et organisé par l'article 137 ; l'article 138 est abrogé (même loi).

Les articles 8 et 9 modifiant l'article 145 et l'article 148 (même loi de 1884) restreignent l'action du pouvoir exécutif sur le budget communal au seul droit d'inscrire d'office la dépense obligatoire omise ou refusée si la commune mise en demeure, s'obstine dans son attitude négative.

PROPOSITION DE LOI

ART. 1^{er}. — L'article 68 de la loi du 5 avril 1884 est modifié de la façon suivante :

« Le conseil municipal statue définitivement sur les objets ci-après désignés : 1° Les conditions des baux quelle qu'en soit la durée ; 2° les aliénations et charges des propriétés communales ; 3° les acquisitions d'immeubles et constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien quand la dépense totalisée avec les mêmes dépenses de l'exercice courant ne dépassent pas les limites des revenus ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisations spéciales ; 4° les transactions sur des droits mobiliers ou immobiliers se rattachant à des biens dont la commune a la libre disposition ; 5° le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public autre que ceux qui ne peuvent être privés de leur affectation que dans

des conditions déterminées par les lois ; 6° la vaine pâture ; 7° le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de courses ; l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques ; le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie ; et généralement les tarifs des divers droits à percevoir au profit des communes en vertu de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 ; 8° l'acceptation ou le refus des dons et legs faits sans conditions ni charges et quand d'ailleurs ils ne donnent pas lieu à des réclamations ; 9° les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans les cas prévus par l'article 143 de la loi de 1884 ; 10° la suppression ou la diminution des taxes d'octroi ; 11° l'établissement, la suppression ou le changement des marchés d'approvisionnement.

« Ne sont exécutoires qu'après approbation des autorités supérieures toutes autres délibérations portant sur des objets au sujet desquels soit les articles subséquents de la loi du 5 avril 1884, soit toutes autres lois ou règlements assimilés ont institué cette approbation. »

ART. 2. — L'article 69 de la même loi est modifié ainsi qu'il suit :

« Les délibérations sur les objets désignés dans les numéros de 1 à 11 du paragraphe 1^{er} de l'article 68 sont exécutoires si, dans le mois qui suivra le dépôt qui en aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture, il ne s'est pas produit de déclarations ou de demandes de nullité ou d'annulation pour les motifs, et dans les formes, délais et condi-

tions indiqués dans les articles 63 et 64 de la loi du 5 avril 1884. »

ART. 3. — Le paragraphe 2 de l'article 95 est ainsi rédigé :

« Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution par *arrêté motivé*. La suspension ne pourra dépasser un mois. L'annulation ne pourra procéder que pour excès de pouvoir ou violation de la loi, ou d'un règlement d'administration publique, ou d'un arrêté préfectoral ou d'un décret légalement faits. »

Il est ajouté à ce même article un paragraphe 4 ainsi conçu :

« § 4. — L'arrêté du préfet annulant un arrêté pris par le maire, en vertu de l'article 94, est, dans tous les cas, susceptible de recours devant le Conseil d'État, et le recours sera introduit et jugé dans les formes du pourvoi pour excès de pouvoir. L'annulation de l'arrêté du maire peut être demandée dans les mêmes conditions et pour les mêmes motifs par tout électeur de la commune ou tout autre intéressé. »

ART. 4. — Le paragraphe 1^{er} de l'article 102 est modifié ainsi qu'il suit :

« Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Ils sont nommés par le maire et choisis parmi les citoyens âgés de vingt-cinq ans au moins, ayant satisfait au service militaire et s'en étant retiré avec un certificat de bonne conduite, et n'ayant subi aucune condamnation d'aucun genre pour crime ou délit. Ils sont agréés et commissionnés par le sous-préfet ou le préfet de l'arrondissement du chef-lieu ; l'agrément ne peut être refusé que si le garde désigné ne répond pas aux conditions qui viennent d'être indiquées, et, dans ce cas, le refus est for-

mulé par un arrêté motivé susceptible de recours pour abus de pouvoir du chef du maire, ou de l'intéressé.

« Les gardes doivent être assermentés. Ils peuvent être suspendus ou révoqués par le maire qui, dans ce dernier cas, doit en aviser le préfet. »

ART. 5. — Le paragraphe 3 de l'article 103 est modifié comme il suit :

« Dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers et les sous-brigadiers et les agents sont nommés par le maire et choisis, savoir : les inspecteurs, brigadiers ou sous-brigadiers parmi les citoyens âgés de vingt-cinq ans au moins, s'étant retirés du service militaire avec le grade minimum de caporal ou de brigadier, ou ayant appartenu au corps de la gendarmerie, ou ayant exercé, à défaut, pendant deux ans des fonctions de police immédiatement inférieures, et n'ayant, d'ailleurs, subi aucune condamnation, d'aucune sorte, pour crime ou délit ; et les agents de police parmi les citoyens désignés par le paragraphe 1^{er} de l'article 102 modifié.

« Ils doivent tous être agréés et commissionnés par le sous-préfet et le préfet et l'agrément ne peut être refusé que s'ils ne répondent pas aux conditions ci-dessus prescrites, sous réserve pour le maire ou le citoyen intéressé de se pourvoir contre l'arrêté de refus comme il a été dit au paragraphe 1^{er} de l'article 102. Lesdits inspecteurs, brigadiers et agents seront assermentés.

« Le maire a le droit de les suspendre et de les révoquer sauf, en ce dernier cas, à en aviser le préfet. »

ART. 6. — Le paragraphe 2 de l'article 114 : « Les plans et devis... etc., » est abrogé.

ART. 7. — L'article 138 est abrogé.

ART. 8. — Le paragraphe 2 de l'article 145 est modifié ainsi qu'il suit :

« Lorsqu'il pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il ne leur affecte aucune recette extraordinaire, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent, dans aucun cas, être modifiées par l'autorité supérieure. »

ART. 9. — L'article 148 est modifié ainsi qu'il suit :

« Lorsque le conseil municipal a omis ou refusé de voter une dépense obligatoire ou qu'il lui a appliqué les recettes extraordinaires, le décret du Président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle le budget peut l'imputer sur le crédit pour dépenses imprévues, en le réduisant à due concurrence s'il est d'ailleurs suffisant pour faire face à la dépense omise ou refusée ; en dehors de ce cas, l'autorité supérieure ne peut augmenter ni diminuer une dépense ni en introduire de nouvelles, sauf son droit d'annulation d'une délibération créant une dépense en violation d'une loi. »

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	V
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE. — Historique du principe de l'obligation dans le budget communal.

§ 1. — Les lois révolutionnaires. — En quoi consistait l'autonomie relative des communes avant l'an VIII .	7
§ 2. — Les résultats du système révolutionnaire. — Le régime de l'an VIII. — Le Consulat et l'Empire . .	16
§ 3. — La centralisation administrative et la Restauration, Conséquence de l'adjonction des plus imposés. — Les projets de réforme	47
La Révolution de 1830 et la loi de 1837	66
La loi de 1884.	81

DEUXIÈME PARTIE. — Les dépenses obligatoires de la commune.

87

TROISIÈME PARTIE. — Les conséquences du système. La situation financière des communes. . . .

129

CONCLUSION	165
----------------------	-----

PIÈCES JUSTIFICATIVES.	182
--------------------------------	-----

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)